



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales

DOCTORADO EN CIENCIA POLITICA

CAPACIDADES ORGANIZACIONALES PARA EL
DESARROLLO REGIONAL.
LAS ASOCIACIONES PARA EL DESARROLLO
REGIONAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE
(1990-2011)

AUTOR: Mg. Roberto Médici

DIRECTOR: Víctor Ramiro Fernández

CO-DIRECTORA: Cristina Diaz

Enero de 2015

RESUMEN

El trabajo analiza las capacidades organizacionales que tienen las Asociaciones para el Desarrollo Regional (ADR) en Santa Fe. Amparadas teóricamente en la literatura nuevo-regionalista, la emergencia de las ADR se vincula con dos núcleos de incentivos. El primero con la posibilidad de dotar con mayor institucionalidad los ambientes territoriales para disponer de una mejor capacidad de respuesta frente a los cambios operados por la globalización, los procesos de ajuste estructural y sus correspondientes impactos sobre los escenarios socio-espaciales locales y regionales. El segundo núcleo se vincula con la capacidad de manejo de situaciones de crisis y la necesidad de amortiguación territorial de sus efectos.

Los resultados de la investigación evidencian que las ADR no han alcanzado un índice de capacidad organizacional importante para activar procesos de desarrollo sostenidos. Los rendimientos deficitarios se explican por la combinación de un conjunto de factores: a) niveles de desarrollo medio en su estructura de capital humano, b) escaso desarrollo de su capital material y financiero, c) bajo nivel de actuación estratégica y operacional y d) un marcado déficit de capital relacional que reduce sus dinámicas de acción.

Se entiende que estos actores han agregado mayor complejidad para la gestión territorial en la medida que constituyen una nueva capa de gobernanza.

Se sostiene que el fortalecimiento de sus capacidades organizacionales debe darse a partir de una nueva economía política de escala no fragmentaria, liderada por el estado provincial en donde este recomponga su actuación recuperando aspectos más propios de un federalismo cooperativo y marcando el rol que estos organismos deben desempeñar en el ámbito territorial.

Palabras Clave:

Desarrollo Regional, Actores, Capacidades Organizacionales.

ABSTRACT

The present work analyses the organizational capacities that Regional Development Associations (RDAs) have in Santa Fe province, Argentina.

Assuming that these organizations are influenced by the new regional development theory, we observe that influence from two analytical dimensions: a) political-economic and b) political-institutional.

We consider that the emergence of RDAs is part of the new architecture of territorial decentralization governance that expresses a process of displacement from the state towards more reflexive governance structures that would supposedly adopt a more strategic performance control of objectives and from which resources and capacities would be activated and put into action from the regional scale in order to insure increasing levels of competitiveness and insertion within the globalization scheme.

From the data analyzed, we assume that we are not in the presence of more reflexive governance structures for the promotion of territorial development. On the contrary, the results of the research induce us to think that the RDAs are mainly expressing a result and not a mechanism of resolution of socio-regulatory problems.

Identifying a number of weaknesses associated with the economic-political philosophy of new-regionalism, we believe that the reinforcement of RDAs organizational capacities has to be promoted from a new conception of non-fragmentary economic-political of scale leaded by the provincial state on the basis of a more cooperative federalism and making emphasis on the role that these organisms should perform in the regional sphere.

Key Words:

Regional Development, Actors, Organizational Capacities.

AGRADECIMIENTOS

No hubiese podido cumplimentar este trabajo sin la ayuda y el soporte de un número importante de personas. Primero quiero agradecer a Cristina Diaz, a quien conozco desde mi carrera de grado y es la persona que siempre apoyó personal e institucionalmente mi formación en los distintos trayectos transitados. Es además quien me abrió las puertas del Grupo Política y Gestión (UNR), un espacio en el que pude expresar mis ideas, recibir asesoramiento y conocer gente muy valiosa.

Quiero también hacer un agradecimiento institucional al CONICET, quien consideró que la idea-proyecto para generar esta investigación era de interés y apoyó mi formación doctoral.

No puedo dejar de reconocer a mi amigo y colega Diego Gantus, con quien compartí horas, kilómetros, cafés, comidas y discusiones intensas sobre la cuestión del desarrollo regional. Por suerte, para ambos, todavía no pudimos convencernos mutuamente.

Mi reconocimiento para todas las personas que integran las Asociaciones para el Desarrollo Regional en la Provincia que me abrieron, sin reparo y sabiendo que solo iba con preguntas, las puertas de todas las organizaciones para poder aprender de ellas. Al personal del Ministerio de Producción del Gobierno de Santa Fe: Oscar Fernández, Marcelo Machado. A Alejandro Marengo, Mauro Casella, Aneris Cao y Romina Echen.

Una mención especial debo hacer a mi director Victor Ramiro Fernández, que además de brindarme todo el apoyo académico necesario y apasionado, supo movilizarme estratégicamente no solo para cerrar una etapa sino para dejarme un cúmulo de incentivos con muchas y nuevas preguntas para seguir investigando.

A María Victoria, Santino y Martina que padecieron mis silencios y ausencias, pero estuvieron siempre a mi lado.

A mis padres, que nunca dejaron de apoyarme.

Acá vamos, los aciertos son ajenos; los errores totalmente propios.

INDICE DE CONTENIDOS

INDICE DE CUADROS.....	9
INDICE DE FIGURAS.....	11
INDICE DE GRAFICOS.....	12
INDICE DE MAPAS.....	14
GLOSARIO.....	15
INTRODUCCION GENERAL.....	16
PARTE I: DIMENSION ESPACIAL Y NUEVAS PERSPECTIVAS DE COORDINACION POLITICO-ECONOMICA.	
Introducción.....	24
CAPITULO I: LA DIMENSIÓN ECONÓMICO-POLÍTICA DEL DESARROLLO.	
La distribución espacial del desarrollo y los modelos de desarrollo exógeno.....	26
El Keynesianismo espacial y la nacionalización de la espacialidad estatal.....	29
Tensiones transicionales y dislocamiento estructural: del keynesianismo espacial hacia un capitalismo transnacional de tipo liberal.....	34
Respuesta espacial y globalización liberal: de las nuevas teorías del crecimiento al nuevo paradigma regional.....	37
El espacio regional y los procesos de acumulación y especialización flexible (EF).....	39
Factores no-económicos, capital social y densidad institucional: “nuevos argumentos” para la recuperación de lo regional.....	44
De la especialización flexible al clúster.....	47
CAPITULO II: LA DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN EL ESQUEMA DEL NUEVO-REGIONALISMO.	
Introducción.....	51
Los actores de la <i>glocalización</i> : acerca del Estado.....	52
Definiciones estilizadas sobre el nuevo-regionalismo: fundamentos, gobernanza y actores del desarrollo regional.....	55
Las dimensiones de la gestión desde la óptica del Desarrollo Local.....	57
Los actores del <i>orgware</i> : la emergencia de las ADR como referencias empíricas del nuevo-regionalismo.....	64
Explorando los límites del nuevo-regionalismo.....	68

PARTE II. RESCALLING Y DESARROLLO REGIONAL EN ARGENTINA.	
Introducción.....	71
CAPITULO III: AJUSTES, REFORMAS ESTRUCTURALES Y	
ESQUEMAS DE RECONVERSIÓN EN ARGENTINA	
Introducción.....	75
Características y dinámicas del régimen de acumulación en la década del 90....	81
La redefinición de los esquemas regulatorios: el dislocamiento político-institucional y la tensión descentralización/centralización.....	85
El marco nacional y la experiencia de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo.....	93
Poniendo proa hacia el caso santafesino.....	99
CAPITULO IV: LA DESCENTRALIZACION DE POLITICAS PRODUCTIVAS EN SANTA FE.	
Regionalismo y emergentes institucionales. El programa Municipios Productivos.....	
Una lectura sobre la construcción de regiones: las ADR como estrategia selectiva y espacial del estado. ¿Retención territorial de la crisis?.....	106
Operacionalización del concepto de espacio regional.....	107
Configuración territorial y dinámica social en Santa Fe. Corriendo el telón: presentación de la región estudiada, datos y tendencias de coyuntura.....	112
Plataforma productiva provincial: los espacios territoriales entre la densidad y la rarefacción. Morfologías productivas territoriales y usos del suelo.....	117
Tendencias de la Dinámica poblacional.....	120
Especializaciones sectoriales.....	125
CAPITULO V. LA EMERGENCIA DE LAS ADR	
La gobernanza territorial en el marco del polimorfismo geográfico.....	130
Contexto de surgimiento y rol esperado de las ADR en Santa Fe.....	132
El espacio socio-regulatorio disputado/desafiado: la construcción de región y las tensiones escalares.....	139
Relaciones de identidad y armado de Agendas Socio Productivas: Nodos vs ADR.....	141
Acerca de las características productivas de las 5 regiones y las ADR que las integran.....	143

Aportes iniciales sobre los objetivos enunciados por las ADR.....	148
PARTE III. LAS CAPACIDADES ORGANIZACIONALES DE LAS	
ADR EN SANTA FE: DEL MARCO ANALÍTICO A LOS RESULTADOS	
DEL PANEL.	
Introducción.....	151
Capacidades para el desarrollo regional: qué contexto, qué actor,	
qué capacidad.....	152
CAPÍTULO VI. MARCO METODOLÓGICO PARA LA CONSTRUCCIÓN	
DE LA MATRIZ DE CAPACIDAD DE GESTIÓN PARA ADR.	
Definiciones conceptuales y operativas en torno del concepto de capacidad	
organizacional para la promoción del desarrollo local.....	155
¿Cuál es el rol de las ADR y qué se va a medir?.....	156
Entendiendo el concepto de capacidad organizacional.....	158
Definición de Componentes y Variables para la Medición de la Capacidad	
Organizacional de Asociaciones para el Desarrollo Regional (ADR).....	160
Estructura y Diseño de la MCO para las ADR.....	163
Guía para el establecimiento del cálculo.....	164
CAPÍTULO VII. DE LOS HECHOS ESTILIZADOS AL DESEMPEÑO	
ORGANIZACIONAL.	
Análisis desagregado de componentes de la MCO para el conjunto de ADR...	172
El Capital Social de la organización.....	172
Estructura Organizacional: representación sectorial de actores y dinámicas de	
participación.....	173
Identificando el Capital Humano de las organizaciones.....	176
Las ADR y las posibilidades de transformación de los ambientes productivos.	
Capital Material y Financiero.....	181
Identificación de capacidades de gestión financiera.....	182
La actividad estratégica de las ADR.....	187
La Actividad Operacional de las ADR.....	190
Los atributos de relacionalidad de las ADR: explorando la red.....	192
CAPITULO VIII. COMPONENTES AGREGADOS E INCIDENCIA	
RELATIVA DENTRO DE LA MATRIZ DE CAPACIDAD	
ORGANIZACIONAL DE LAS ADR.	
Análisis de Rendimientos e incidencias.....	196

Un modelo interpretativo de incidencias y capacidades.....	197
Análisis agregado de componentes.....	198
CAPITULO IX.A MODO DE CONCLUSIÓN. PAUTAS PARA UN PROCESO DE DESARROLLO BASADO EN CAPACIDADES ORGANIZACIONALES TERRITORIALIZADAS.	
Superando las limitaciones del Nuevo Regionalismo.....	205
BIBLIOGRAFIA.....	209
ANEXOS.....	222
RENDIMIENTO DE COMPONENTES DE LA MATRIZ DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL SEGÚN ADR Y REPRESENTACIÓN RADIAL DE CAPACIDAD.....	
	223
CUADRO DE ETAPAS DEL PROGRAMA MUNICIPIOS PRODUCTIVOS.....	
	224

INDICE DE CUADROS

I. Proyectos y Estrategias bajo el esquema del Keynesianismo espacial.....	31
II. Definición estilizada de Clúster según Michael Porter.....	48
III. Definiciones de Desarrollo Local y Estrategia de Desarrollo Local.....	58
IV. Dimensiones de actuación de las políticas de desarrollo local (DL).....	62
V. Diversidad de Agencias de Desarrollo según OECD.....	65
VI. Obj. y Aspectos de Intervención Ley N° 23696/89 y Ley N° 23697/89.....	78
VIII. Dinámica Sectores productores de Bienes y Servicios en Argentina, promedio de variación según quinquenios y decenio (en %)......	83
IX. Federalismo: concepto y modalidades.....	87
X. Objeto, Instrumentos de Regulación y Autoridades de Aplicación de las Leyes N° 24.467/95 y 25.300/00.....	88
XI. Principales dimensiones problemáticas de intervención y coordinadas de operación de leyes pymes.....	91
XII. Ley N° 25.300/00. Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Título III: Integración Regional y Sectorial.....	94
XIII. Cantidad de Agencias de Desarrollo y % para los años 2003 y 2009.....	96
XIV. Proyecto Municipios Productivos (MAGIC/CFI).....	104
XV. Ranking, valores y dinámicas de las exportaciones por regiones Argentinas (2002-2008).....	114
XVI. Estructura de Exportaciones Argentinas (2008).....	115
XVII. Participación de los distintos puertos argentinos en las exportaciones de sub-productos (1993-2010).....	115
XVIII. Población de Santa Fe, según Departamento y variación porcentual 1991-2010.....	122
XIX. Listado de ADR, N° de inscripción en IGPI y distritos que participan.....	133
XX. Conformación Estatutaria de Comisiones Directivas según ADR.....	134

XXI. Sectores Productivos y Actividades Priorizadas por ADR y Nodos Regionales.....	142
XXII. Relaciones de identidad entre Planes y Agendas Estratégicas de las ADR según cadenas de valor provinciales.....	149
XXIII. Componentes del Índice de Capacidad Organizacional.....	161
XXIV. Índice de Capacidad Organizacional, componentes, puntos máximos por componente.....	164
XXV. Componente Capital Social. MCO/ADR.....	166
XXVI. Componente Capital Humano. MCO/ADR.....	167
XXVII. Componente Capital Material y Financiero. MCO/ADR.....	168
XXVIII. Componente Activos estratégicos. MCO/ADR.....	169
XXIX. Componente Actividad Operacional. MCO/ADR.....	170
XXX. Componente Capital Relacional. MCO/ADR.....	171
XXXI. Componente Capital Social, Categorías y variables.....	173
XXXII. Capital humano. Dimensiones del componente.....	177
XXXIII. Datos de Rendimiento. MCO/ADR.....	196

INDICE DE FIGURAS

I. Etapas de Construcción Marco Normativo PyME y Estructura de la Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo. Argentina.....	97
II. Escalas sociales, Espaciales y temporales de la Regionalización.....	111
III. Dimensiones para el Análisis de la Capacidad Organizacional de las ADR.....	159
IV. Matriz de Capacidad Organizacional para ADR Santa Fe.....	161
V. Estructura de la Matriz de Capacidad Organizacional.....	163

INDICE DE GRAFICOS.

I.	PIB Per Cápita de Argentina, en dólares de 1990.....	76
II.	Evolución de la Tasa de Desocupación para el Total de Aglomerados Urbanos en Argentina 1988-1999.....	82
III.	Tasa Anual de Crecimiento 1994-2010 en Argentina y Producto Bruto Geográfico PBG Santa Fe (a precios constantes de 1993 en %)......	116
IV.	Producto Per Cápita Santa Fe y Argentina a precios corrientes, en pesos (1993-2010).....	117
V.	Cotización US\$ vs Cotización Soja (BCR) y emergencia de las ADR en Santa Fe.....	137
VI.	Nivel de representación sectorial en C.D de ADR.....	174
VII.	Tasa de asiduidad en la realización de A.G por ADR.....	175
VIII.	Tasa de participación en Asambleas Generales por ADR.....	175
IX.	Tasa de asiduidad en la realización de reuniones de CD por ADR.....	175
X.	Tasa de participación en reuniones de CD por ADR.....	176
XI.	Evolución del N° de Asociados de ADR.....	176
XII.	Existencia de criterios de adhesión para el ingreso a categoría de socio por ADR.....	176
XIII.	Experiencia de personal directivo en otras organizaciones.....	177
XIV.	Tasa de Capacitación de socios por parte de las ADR.....	177
XV.	Nivel de Capacitación personal interno en relación con su formación técnica o universitaria.....	178
XVI.	Rendimiento Nivel de Formación de RRHH.....	178
XVII.	Cantidad de personas miembros de área administrativa y grado de cobertura de necesidad organizacional.....	179
XVIII.	Cantidad de personas miembro de áreas técnicas y grado de cobertura de necesidad organizacional.....	180
XIX.	Existencia de Gerente según dedicación laboral.....	180
XX.	Rendimiento Capacidad Equipo de Gestión.....	181
XXI.	Disponibilidad de Recursos Físicos.....	182
XXII.	Propiedad de los Recursos Físico.....	182
XXIII.	Fondos disponibles y circulantes en el ámbito de las ADR, según montos declarados.....	183
XXIV.	Tasa de Recupero de Créditos de ADR.....	184
XXV.	Nivel de cumplimiento de requisitos contables.....	184
XXVI.	Aporte de Asociados a ADR.....	185
XXVII.	Nivel Presupuestario anual de ADR.....	185
XXVIII.	Nivel de Ejecución presupuestaria de las ADR.....	186
XXIX.	Rendimiento Capital Material y Financiero.....	186
XXX.	Diseño Estratégico.....	187
XXXI.	Disponibilidad de Agenda Operativa.....	187
XXXII.	Nivel de Ejecución de Proyectos	188

XXXIII. Evaluación General de Proyectos que ingresan a la ADR según personal a cargo.....	188
XXXIV. Evaluación y Seguimiento de Proy. financiados por las ADR....	189
XXXV. Rendimiento Direccionamiento Estratégico.....	189
XXXVI. Porcentaje de implementación de servicios a la producción según actividades reseñadas.....	190
XXXVII. Etapas de Proyecto en que brinda servicios la ADR.....	191
XXXVIII. Principales beneficiarios directos e indirectos de las ADR.....	191
XXXIX. Cantidad total de proyectos financiados por sector de actividad en los últimos 3 años.....	192
XL. Rendimiento Actividad Operacional.....	192
XLI. Vinculaciones formales de las ADR.....	193
XLII. Vinculaciones formales agregadas.....	193
XLIII. Participación en Procesos Políticos, Sociales y/o económicos en los últimos 3 años.....	194
XLIV. Relaciones formales con gobiernos locales.....	194
XLV. Rendimiento Capital Relacional.....	195
XLVI. Áreas de Capacidad Organizacional y nivel de incidencia de componentes.....	197
XLVII. Incidencia del Componente Capital Social respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.....	198
XLVIII. Incidencia del Componente Capital Humano respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.....	199
XLIX. Incidencia del Componente Capital Humano respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.....	200
L. Incidencia del Componente Activos Estratégicos respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.....	201
LI. Incidencia del Componente Actividad Operacional respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.....	202
LII. Incidencia del Componente Capital Relacional respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.....	203

INDICE DE MAPAS.

I.	Indice de Productividad de Suelos en la Provincia de Santa Fe.....	118
II.	Regiones Agroeconómicas de la Provincia de Santa Fe (2002).....	119
III.	Superficies de Uso Agrícola (2005) y Existencias Ganaderas (2002) e1 la Provincia de Santa Fe.....	120
IV.	Población por Departamento, Provincia de Santa Fe (2010).....	124
V.	Dinámicas Económicas según especialización territorial en Argentina (2008).....	125
VI.	Elementos de Estructuración Territorial.....	126
VII.	Referenciación geográfica de especializaciones sectoriales en Santa Fe.....	128
VIII.	Distribución espacial de Agencias y Asociaciones para el Desarrollo Regional en Santa Fe.....	131
IX.	Distribución geográfica de Asociaciones, Regiones y Nodos en la Provincia de Santa Fe.....	140

GLOSARIO

ADR	Asociaciones para el Desarrollo Regional
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
EBK	Estado de Bienestar Keynesiano
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	German Technical Cooperation
ICO	Indice de Capacidad Organizacional
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPS	Índice de Productividad de Suelos
MCO	Matriz de Capacidad Organizacional
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MiPyMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MP	Ministerio de Producción / Gobierno de Santa Fe
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPR	Observatorio Pyme Regional Santa Fe
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
PMP	Programa Municipios Productivos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea

Introducción General

A partir de la década del '90, replicando experiencias del ámbito internacional, la provincia de Santa Fe experimentó la creación de un conjunto de organizaciones denominadas Asociaciones para el Desarrollo Regional (ADR) con mandatos focalizados en la promoción económica y social.

Basándonos en una metodología de estudio de casos sobre las 17 organizaciones que se encuentran en funcionamiento actualmente, se constituye como objeto de esta investigación determinar el nivel de capacidad organizacional alcanzado por estos organismos para promover el desarrollo regional y explorar las relaciones de interés que se establecen en el nuevo esquema de *governance* territorial.

Asumiendo que estas organizaciones se encuadran teóricamente en la corriente nuevo-regionalista del desarrollo, recuperamos esta influencia desde dos dimensiones: a) económico-política y b) político-institucional.

Desde la perspectiva económico política damos cuenta de cómo pierden fuerza desde los años '80 los modelos de desarrollo exógeno, inspirados en esquemas de intervención asociados al keynesianismo espacial, y cómo se produce un tránsito hacia los modelos de desarrollo endógeno, que encuentran en el escenario local/regional la escala más adecuada para revisar los procesos de acumulación y regulación en la fase posfordista.

Sostenemos que dos marcos teóricos son los que imprimen una fuerte influencia en este nuevo-regionalismo: a) la doctrina de la especialización y acumulación flexible (EF) que rescata las referencias empíricas de los distritos industriales (DI), y b) el enfoque de *Clústers*.

Demostramos cómo a partir de esa plataforma común, que enfatiza los beneficios de la aglomeración espacial de las actividades productivas y sus externalidades, se va conformando un espacio de respuesta/ajuste al proceso de globalización que transfiere/deposita en la escala local/regional la responsabilidad de asegurarse su inserción en el nuevo escenario de competencia buscando optar por modelos de desarrollo más “auto-organizados” de tipo *down-top*.

Ya en este registro, introducimos desde la dimensión político-institucional, cómo se transita este dislocamiento hacia nuevas formas de gobernanza que reposicionan el ámbito de las regiones y localidades a partir de sus capacidades

articuladoras y cooperativas, y en donde se destaca el volumen –densidad institucional- y calidad de esas capacidades como una condición determinante para el alcanzar niveles crecientes de competitividad territorial.

En este marco damos cuenta de la emergencia de las ADR como una “opción estratégica” de **activación territorial** y recuperamos las definiciones estilizadas respecto de sus roles en el marco de las estrategias de desarrollo económico local (DEL) tratando de recomponer el marco nuevo-regionalista ya desde esta segunda dimensión analítica.

Teniendo en cuenta este registro político-institucional, sostenemos que la emergencia de las ADR forma parte de una nueva arquitectura de descentralización de la gobernanza territorial que expresa un proceso de dislocamiento desde el estado hacia estructuras de gobernanza más reflexivas que supuestamente adoptarían un comportamiento estratégico de control de objetivos y a partir de las cuales se activarían y movilizarían recursos y capacidades desde la escala regional para asegurar crecientes niveles de competitividad e inserción dentro del esquema de globalización.

A partir de estas consideraciones, hacemos una revisión crítica respecto de las altas expectativas puestas en estas organizaciones como agentes de un nuevo *governance*; sugiriendo que estos diseños institucionales se asientan en una propuesta que privilegia la dimensión horizontal, al punto de correr de escena la dimensión vertical de la política.

Aunque reconocemos que la doctrina nuevo-regionalista introduce un conjunto de categorías novedosas principalmente basadas en la recuperación activos intangibles tales como: las interdependencias no mediadas por relaciones de mercado (*untraded interdependencies*) (Storper, 1995); el capital social (Putnam, 1995); la densidad institucional (Amin; Thrift, 1994), las identidades territoriales basadas en el *belong feeling* (Becattini,); argumentamos que a partir de estas variables se estarían colocando a las regiones y localidades casi como “nodos auto-reproductivos” y “auto-responsables” de su inserción dentro del esquema posfordista.

En esta línea de análisis, interpretamos un conjunto de debilidades muy propio de la filosofía económico-política del esquema nuevo-regionalista, que enfatiza sobre las dimensiones de una “economía asociativa” a partir de la cual se intenta conectar el mundo de la producción con los mecanismos de gobernanza de la

actividad económica, y en donde otorgándole un peso explicativo a este último, se exalta un enfoque basado en convenciones del que se desprenderían formas de comportamiento mutuo y coordinado considerados clave para la promoción económica local/regional.

Al poner el foco en la dimensión más micro, damos cuenta de cómo se pierde atención por un lado, sobre las complejas interconexiones económicas, políticas y culturales que **producen y estructuran** las regiones; y por el otro, cómo se solapa o reduce el **carácter conflictivo y contradictorio** de esos procesos.

De igual forma, sostenemos que la teoría nuevo-regionalista y sus referentes empíricos –en este caso las ADR- exaltan la escala regional como una instancia cuasi-reificada tanto para revisar el proceso de acumulación como para sostener la coordinación económica. Desde esta perspectiva, se encuentra altamente influenciada por un enfoque consensualista, que destaca la importancia de las instituciones y los actores regionales como agentes con capacidad de corregir los desequilibrios territoriales, relativizando por esta vía las formas de desarrollo desigual que operan bajo la lógica del sistema capitalista.

Frente a ello nos preguntamos si efectivamente estas nuevas densidades institucionales traen un aire fresco para repensar la inserción competitiva de las regiones y localidades en ambientes, que como se evidencia en el caso santafesino, presentan disparidades territoriales crecientes.

En esa dirección intentamos indagar respecto de si las capacidades organizacionales de estos actores se encaminan hacia la construcción de estructuras más reflexivas para la gobernanza económica y explorar si efectivamente, desde las relaciones de interés que se establecen a partir de su emergencia, estamos en presencia de instrumentos eficaces y eficientes para la gestión descentralizada de políticas de desarrollo territorial.

Nuestra respuesta negativa se sustenta en un marco teórico que intenta diferenciarse respecto del enfoque dominante del desarrollo regional y local referenciado con la corriente nuevo-regionalista.

Intentando superar las limitaciones planteadas por ese enfoque, y utilizando un marco teórico de base relacional y escalar, sostenemos que la emergencia de las ADR forma parte de un proceso más general que se vincula con los procesos de reestructuración y readaptación del poder del estado que se registran primeramente en los países centrales con el agotamiento del modo de desarrollo

fordista a partir de la crisis de los años 70s y que se expresa en los países periféricos a partir de la influencia neoliberal de los 80s y 90s.

Asumimos que la nueva geografía espacial y escalar de la organización estatal emergente en este período, no debe ser entendida meramente como una respuesta defensiva frente a la intensificación de la competencia económica global. Por el contrario, debe ser considerada como la expresión de estrategias políticas a través de las cuales las estructuras estatales intentan, desde diversas escalas espaciales, facilitar, mediar y re-direccionar los procesos de reestructuración geo-económica.

En esta perspectiva, asumimos que estamos en presencia de un proceso de *reorganización cualitativa* de las capacidades del Estado, que envuelve cambios en su forma estructural, en la disposición estratégica de sus niveles jerárquicos y que transita una reorganización de sus relaciones con el mercado y la gobernanza (Jessop, 1999)

Siguiendo el marco teórico propuesto, compartimos que en ese esquema de reorganización cualitativa, las formas heredadas de la organización escalar del estado van siendo sistemáticamente reajustadas y que los nuevos arreglos escalares emergentes son la expresión de disputas políticas y estrategias espaciales selectivas por medio de las cuales las políticas estatales se diferencian a través del espacio territorial teniendo como objetivo determinadas zonas geográficas y escalas de regulación.

En este orden, las configuraciones escalares emergentes son el resultado de procesos socio-espaciales que regulan y organizan las relaciones de poder social y donde el surgimiento de nuevas escalas de gobierno y la redefinición de las escalas existentes, van alterando las formas de regulación y organización de las relaciones de poder social, económico y político.

De acuerdo con ello, interpretamos que la emergencia de las ADR forma parte de un proceso de re-escalamiento territorial de las escalas de gobernanza que debe ser observado desde una concepción político-económica de escala. De este modo, se presentan como una nueva escala de regulación incentivada por el estado con el objetivo de llevar adelante un proceso de descentralización y de gestión de políticas de desarrollo territorial.

En términos analíticos consideramos que:

- a) las escalas de intervención de las ADR son construcción sociales,

- b) esas escalas se constituyen a la vez como arenas y productos de relaciones y actividades políticas, económicas y sociales, estableciéndose como jerarquías geográficas temporalmente estables;
- c) las relaciones escalares que se entablan –tanto las de tipo horizontal como vertical–, son relaciones de poder; razón por la cual las escalas regionales se constituyen como “objeto de y medios para” la competencia político-económica, de modo que reflejan compromisos y conflictos políticos pasados y presentes, y que bajo estas consideraciones,
- d) las formas institucionales que emergen en la escala regional son un resultado de los procesos socio-regulatorios que se desprenden del re-escalamiento *down-top* del estado y deben observarse cualitativamente como la recombinación, reorganización y reconstitución de sus funciones y relaciones escalares.

Frente a estas consideraciones procuramos demostrar en este trabajo que las ADR comienzan a ser “promocionadas” en Argentina partir de los procesos de desregulación estatal promovidos a partir de la década del '90 y que son “experimentos” de regulación que ingresan en los países periféricos fuertemente incentivados por diversas redes transnacionales de política (BID-FOMIN, GTZ, AECI). Intentamos demostrar las limitaciones teóricas de los enfoques que sustentan estas referencias empíricas que tratan de exponer los entornos y economías regionales/locales a la presión competencia global. De este modo, al tiempo que desde el punto de vista económico recuperan enfoques teóricos que colocan en esas escalas la revisión de los procesos de acumulación; desde el punto de vista político-institucional expresan un enfoque de política espacial del estado que trata de movilizar, dislocando institucionalmente al estado a partir de un asociacionismo con el sector privado, el “rejuvenecimiento” o recuperación de los ámbitos regionales y locales.

Utilizando un marco teórico alternativo tratamos de contrastar como hipótesis que las ADR se presentan como un mecanismo de resolución de tendencias de crisis a través de la escala regional. En este sentido, se constituyen como espacios institucionales a través de los cuales el estado intenta re-articular su capacidad infraestructural para proteger su legitimación para el gerenciamiento de la economía.

Los resultados agregados que se presentan en este trabajo demuestran que por el bajo nivel de capacidad organizacional alcanzado hasta el momento, las ADR santafesinas están lejos de alcanzar un rendimiento diferencial en el nivel territorial regional. Si bien puede acordarse en que efectivamente las ADR han incrementado el stock institucional de los territorios, también han agregado un nivel de complejidad a los procesos de gestión.

De los datos analizados se desprende que efectivamente no estamos en presencia de estructuras de gobernanza más reflexivas para la promoción del desarrollo territorial. De modo contrario, el análisis realizado no induce a pensar que las ADR están expresando principalmente un resultado y no tanto un mecanismo de resolución de los problemas socio-regulatorios.

Cuando se interpretan las ADR como parte de los procesos de selectividad estratégica del estado, se acuerda en que este sigue reteniendo en términos escalares un alto nivel de centralización (en niveles meso/nacional) y en términos territoriales los *linkeos* que se producen con las ADR son mayoritariamente *customizados* (ej. fondeos en situaciones de emergencia, fondeos selectivos con actores de buena relación política con los niveles meso y nacional, etc) dificultándose por esta vía la posibilidad de encontrar mecanismos de *equalización* territorial basados en políticas mejor coordinadas.

Se sostiene que en la medida que estos actores no logren adquirir crecientes niveles de capacidad organizacional: a) reforzarán los procesos de causalidad circular acumulativa propios de las formas de desarrollo desigual que se producen bajo el esquema de reproducción del sistema capitalista, b) reforzarán las asimetrías de poder entre las escalas meso/regionales/locales, c) debilitarán los esquemas de *accountability*; y, d) no tendrán un impacto en términos colaborativos para reducir los déficits democráticos.

El documento de esta tesis se organiza del siguiente modo:

En la Primera Parte (Capítulo I) hacemos una presentación respecto de la dimensión espacial y las nuevas perspectivas de coordinación político-económica dentro del escenario post-fordista. Recuperamos la perspectiva nuevo-regionalista a partir de sus principales avenidas teóricas y damos cuenta de las principales referencias empíricas de esta corriente.

Una vez planteado el marco teórico en el que encuentran inspiración las ADR, abordamos (Capítulo II) el surgimiento de las mismas desde un punto de vista

conceptual. Prestamos atención al proceso de dislocamiento político-institucional que representa su emergencia y revisamos las principales definiciones estilizadas respecto de sus roles y las ubicamos en el plano del *orgware* como referencias empíricas del nuevo-regionalismo.

Ya en la Parte II, Capítulo III, nuestro objetivo es describir cómo se va produciendo el marco de re-escalamiento de las políticas de desarrollo regional, focalizando en el proceso de emergencia institucional de las ADR en Argentina a partir de la implantación del modo de desarrollo neoliberal. En esta línea describimos el nuevo esquema regulatorio y normativo que se presenta y que se intenta reproducir a partir de la constitución de la Red de Agencias para el Desarrollo desde el nivel nacional.

En el Capítulo IV describimos el proceso de descentralización de políticas productivas en la provincia y presentamos los cambios que se introducen el esquema de gobernanza territorial a partir del programa Municipios Productivos. Intentamos identificar las ADR como parte de los procesos de selectividad escalar del estado y ofrecer una lectura sobre el proceso de construcción de regiones y los niveles de complejidad que se agregan sobre la gestión de lo territorial. Describimos el contexto socio-territorial en el que emergen y vemos cómo se conforma una plataforma institucional a nivel provincial.

En el Capítulo V, describimos la emergencia de la plataforma institucional en el escenario provincial, dando cuenta del contexto de surgimiento y de los roles que se espera que cumplan las ADR. Exploramos allí si existen niveles de identidad con otros espacios regulatorios que surgen en el ámbito provincial a partir del proceso de regionalización del año 2010.

En la Parte III, Capítulo VI, presentamos el marco metodológico a partir del cual pretendemos determinar el nivel de capacidad organizacional alcanzado por el conjunto de las ADR santafesinas. Con ello intentamos indagar respecto de si efectivamente estamos frente a un conjunto de organizaciones más reflexivas para la gobernanza territorial. Siguiendo las definiciones estilizadas por el marco nuevo-regionalista respecto de que el desarrollo se manifestaría en aquellos entornos territoriales que disponen de un sistema de instituciones medianamente evolucionado y complejo, con presencia de redes de relaciones entre empresas, instituciones de capacitación e investigación, asociaciones de empresarios y gobiernos locales, entre otros actores territoriales, que utilizan los recursos

disponibles (endógenos y exógenos); revisamos las capacidades organizacionales adquiridas por las ADR.

En el Capítulo VII efectuamos el análisis de capacidad organizacional de la totalidad de ADR de la Provincia de Santa Fe, dando cuenta de las diversas dimensiones de capacidad estudiadas. En el Capítulo VIII presentamos el análisis agregado de todos los componentes y el nivel de incidencia relativa que tiene cada uno de ellos dentro de la matriz de capacidad organizacional.

Finalmente, en el Capítulo IX presentamos el apartado de conclusiones en el que exponemos nuestro posicionamiento respecto del desempeño de las ADR en el concierto provincial y generamos unas reflexiones finales sobre el futuro de estas organizaciones.

PARTE I

DIMENSION ESPACIAL Y NUEVAS PERSPECTIVAS DE COORDINACION POLITICO-ECONOMICA.

I. Introducción

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de las nuevas perspectivas de coordinación y regulación política y económica que surgen en el período que generalmente se define como posfordismo.

A través de ese objetivo pretendemos recuperar la genealogía del corpus nuevo-regionalista, identificando las principales avenidas teóricas que dan contenido a este corriente del desarrollo.

Utilizaremos dos dimensiones analíticas: a) dimensión económico-política y b) dimensión político institucional.

Entendemos que a través de estas dimensiones podemos clarificar:

- a) cómo fue variando en el tiempo el concepto del desarrollo regional,
- b) cuáles fueron las principales transformaciones estatales que se produjeron durante esa variación y
- c) cómo dentro de ese marco de transformaciones se va promoviendo el surgimiento de nuevas escalas espaciales de coordinación y regulación política y económica (Hollingsworth, 2003; Brenner, 2004; Sassen, 1996; Sassen, 1993; Swyngedouw, 2010; Peck, 2010) a partir de las cuales se intenta recomponer un nuevo orden o modo de desarrollo dentro del capitalismo contemporáneo.

En un primer momento haremos un rescate de las principales teorías del desarrollo que se despliegan particularmente a partir del período de posguerra y que se expresan bajo el paraguas del “keynesianismo espacial” (Martin & Sunley, 1997)¹. Este primer corte nos permitirá conceptualizar las principales características que asumen los denominados modelos de desarrollo exógeno, identificando su filosofía económico-política así como sus patrones y escalas de intervención.

¹ El término Keynesianismo espacial es utilizado por estos autores para dar cuenta de los efectos redistributivos y estabilizadores que tenían las políticas nacionales del estado de bienestar keynesiano respecto de las economías locales y regionales en áreas deprimidas.

Subsiguientemente, revisaremos el giro escalar e institucional en las políticas de desarrollo que se produce a partir de la crisis del fordismo y que se expresa a partir de la emergencia de nuevos modelos de crecimiento que buscan promover la reactivación o el rejuvenecimiento económico a partir de políticas *down-top*.

Bajo esta rearticulación de la política de desarrollo, daremos cuenta del tránsito que se efectúa hacia la perspectiva nuevo-regionalista que es efectivamente la que otorga legitimidad teórica a la emergencia de las instituciones de desarrollo que se comportan como objeto de estudio en esta tesis.

CAPITULO I

LA DIMENSIÓN ECONÓMICO-POLÍTICA DEL DESARROLLO.

La distribución espacial del desarrollo y los modelos de desarrollo exógeno.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial surge lo que algunos autores denominan la ‘primera generación’ de políticas de desarrollo. Los modelos propiciados por estas políticas involucraban transformaciones estructurales en donde la acumulación de capital era considerada el componente central de cualquier estrategia de desarrollo (Helmsing, 1999; Meier, 2001).

Para quienes sustentaban estos modelos, las economías menos desarrolladas presentaban recurrentes fallas de mercado y se suponía que para generar mecanismos de corrección se debían desarrollar procesos de coordinación central para la distribución de los recursos. Las principales fallas que estas corrientes encontraban en los países en desarrollo se resumían en a) no disponer de un buen sistema de precios de mercado² y b) por tener una oferta empresarial limitada (Meier, 2001).

Atendiendo estas consideraciones, los modelos no pretendían establecer solo ajustes de tipo marginal, sino que propiciaban la necesidad de contar con un estado que operase como actor central de la regulación económica y la asignación de los recursos.

Bajo este punto de vista, la escala nacional se convertía en el espacio de regulación por excelencia. Desde esta escala debían irradiar las políticas de desarrollo necesarias para promover a) la acumulación de capital, b) la utilización de la oferta laboral excedente, c) llevar adelante proyectos de planeamiento, y d) generar políticas de industrialización y sustitución; todas ellas mayoritariamente focalizadas a la generación de procesos de transformación estructural.

Cabe aquí hacer un paréntesis señalando que si bien los modelos propuestos por la primera generación fueron variados; entre los de mayor trascendencia podemos

² La poca confiabilidad del sistema de precios se relacionaba con rigideces, faltantes y excedentes, baja elasticidad de oferta y demanda, altos niveles de inflación.

citar la descomposición del crecimiento de Solow³ (1957), “Las etapas del crecimiento” de Rostow⁴, la teoría del Gran Empuje de Rosenstein-Rodan⁵, las economías de las externalidades, el modelo dual de Lewis⁶ y la hipótesis sobre los términos del intercambio y la sustitución de importaciones⁷ de Prebisch.

³ El modelo de crecimiento de Solow incorpora los supuestos habituales del análisis clásico, como el pleno empleo y la competencia perfecta en los mercados de productos y de factores y los rendimientos decrecientes a escala para cada factor. Para Solow el crecimiento se produce a partir de la acumulación constante de capital; y trata de predecir que aquellas economías, cuyo capital por habitante es inicialmente bajo (regiones pobres), crecerán a tasas superiores que aquellas economías donde éste es mayor (regiones ricas) fundamentando de este modo la hipótesis de la convergencia (Solow, 1957).

⁴ El modelo propuesto por Rostow es de tipo evolucionista. El autor sostenía que debían existir ciertas condiciones para que una economía pudiera generar el despegue hacia el desarrollo. Esas condiciones implicaban la superación de ciertas etapas que el autor resumía en cinco. Primera etapa: *sociedad tradicional*. La economía se caracteriza por una actividad de subsistencia, donde la totalidad de la producción está destinada al consumo de los productores, más que para el comercio. Segunda etapa: *etapa de transición*. El incremento de la especialización en el trabajo genera excedentes para el comercio, emerge una incipiente infraestructura de transportes para propiciar las relaciones comerciales. Los ingresos hacen que el ahorro y la inversión crezcan, facilitando la aparición de nuevos empresarios. Se dan relaciones comerciales con el exterior que se concentran fundamentalmente en productos primarios básicos. Tercera etapa: el *despegue económico*. Aumenta la industrialización, con un número cada vez mayor de trabajadores que se desplazan de la agricultura a la industria. No obstante, este crecimiento se concentra en ciertas regiones del citado país y en una o dos industrias manufactureras. Las transiciones económicas están acompañadas por la evolución de nuevas instituciones políticas y sociales que respaldaban la industrialización. El crecimiento es auto-sostenible a la vez que las inversiones conducen a un incremento de los ingresos que genera una mayor cantidad de ahorro para inversiones futuras. Cuarta etapa: *camino de la madurez*. La economía se diversifica en nuevas áreas, gracias a que la innovación tecnológica proporciona un abanico diverso de oportunidades de inversión. Además, la economía produce una gran diversidad de bienes y servicios de los que hay menos dependencia respecto de las importaciones. Quinta etapa: *consumo a gran escala*. La economía está avanzando hacia el consumo masivo, lo que hace que florezcan industrias duraderas de bienes de consumo. El sector servicios se convierte crecientemente en el área dominante de la economía (véase Rostow, 1960: 4-16).

⁵ El modelo también conocido como del “Big Push” pone el acento en la necesidad de realizar inversiones grandes para que logren el “el gran impulso”, de manera que todos los sectores de la economía crezcan a ritmos más o menos parecidos. Es principalmente una teoría de la inversión que coincidiría con la fase del despegue de Rostow y la visión de un desarrollo equilibrado (Rosenstein-Rodan, 1943, págs. 202-11).

⁶ El modelo dual de Lewis (1952) parte del supuesto de que en los países en desarrollo hay un sector avanzado que es el industrial y un sector agrario retrasado y que el problema central es el paso gradual de una economía que tiene como centro al sector agrario a otra en la que el nuevo centro sea el sector industrial. Para Lewis, el proceso de desarrollo estaría asociado al logro de rápidas tasas de acumulación del sector capitalista, que harían posible que la extensa sobre-oferta de fuerza de trabajo que encontraba refugio en las actividades tradicionales fuese siendo absorbida por el sector moderno (véase también Lewis, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*, 1954)

⁷ Estas corrientes se presentaron como críticas a la teoría ortodoxa del desarrollo económico y dieron lugar a lo que se conoce como el estructuralismo, dentro del cual se ubican las corrientes desarrollistas (Nurske, Hirschman, Prebisch, etc) y dependentistas (Furtado, Amin, Cardozo, Faletto). Las hipótesis centrales mantienen que la relación entre las economías industrializadas y los países en vía de desarrollo beneficia relativamente más a las primeras que a los segundos y que a través de procesos de acumulación divergente se polarizan los niveles de desarrollo entre los países; y además, el sistema de precios no funciona como un mecanismo de ajuste que favorezca el crecimiento equilibrado ni la distribución de la renta (véase, Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, 1959)

Buena parte del debate de esta generación se centró en ver el desarrollo económico como un proceso de crecimiento que requería la reasignación sistemática de los factores de producción de sectores de baja productividad – básicamente concentrados en el sector primario- a actividades de alta productividad, principalmente referenciadas con el sector industrial caracterizadas por sus rendimientos crecientes (Adelman, 2001).

De este modo, ubicándonos ahora dentro del campo de la distribución espacial del desarrollo económico hay dos escuelas dominantes de pensamiento: la escuela del equilibrio espacial⁸, próxima a la teoría neoclásica y la escuela del desequilibrio espacial.

Mientras para la escuela del equilibrio la desigualdad regional se presentaba como un fenómeno temporario (Borts & Stein, 1964), para la escuela del desequilibrio era el mismo proceso de desarrollo económico el que producía la desigualdad y el propio funcionamiento de los mercados de factores tendía a incrementarla.

De acuerdo a este enfoque, sólo la intervención pública era capaz de reducir las desigualdades regionales (Myrdal, 1957; Hirschman, 1958). Sosteniendo también una concepción de desequilibrio, el enfoque neo-marxista consideraba que la desigualdad regional era un resultado inevitable del propio funcionamiento del capitalismo (Frank, 1979; De Janvry, 1981). Se constituía de ese modo la concepción de que el desarrollo económico de las áreas atrasadas se expresaba como una consecuencia de las inversiones realizadas en las áreas avanzadas, que se enriquecen más de lo que contribuyen a las regiones atrasadas. En otras palabras, el subdesarrollo de las regiones rezagadas es parte integral de la prosperidad en otros espacios.

Mientras para algunos autores (Rosenstein-Rodan, 1943; Rostow, 1960), el crecimiento se manifestaba en una sucesión de etapas, para otros (Hirschman, 1969; Myrdal, 1954) era un hecho empíricamente comprobado que no se daba simultáneamente en todas partes del territorio sino que era desigual y selectivo. El carácter acumulativo⁹ del mismo en ciertas regiones daba lugar a los

⁸ El principio rector de esta escuela es que la desigualdad regional es un fenómeno temporario (Borts & Stein, 1964)

⁹ La cuestión regional ya aparece en los teóricos del desarrollo de los '50 y '60; aunque es válido aclarar que para estos autores la escala nacional es la escala de regulación por excelencia. Para ampliar ver Myrdal (1954: 37-51) quien sostiene que la tendencia a las desigualdades económicas regionales en un país son generadas por el juego de fuerzas de mercado, las que producen un proceso de causación circular acumulativa. Para el autor, “estas fuerzas tienden a aumentar, más

denominados procesos de causación circular acumulativa. La cuestión central concernía a su permanencia estructural y al proceso de su reproducción. Existían diferencias apreciables en términos de interpretación, tales como si la desigualdad se incrementaría o decrecería con el tiempo. Las teorías de centro-periferia argüían que factores estructurales podrían reproducirse e incluso intensificar las desigualdades regionales y era el estado a través de sus políticas de regulación económica y a través de incentivos financieros quien debía buscar influir sobre la localización de las empresas. La dotación con infraestructura fue un instrumento importante para estimular la demanda local y para reducir desventajas regionales (Hirschman, 1969; Myrdal, 1954). Las desigualdades regionales fueron el tema central en la teoría y la política de desarrollo regional (Helmsing, 1999) de esta primera generación de economistas del desarrollo.

Más allá de profundizar en las características particulares de cada una de estas teorías, hecho que excede el objetivo de esta tesis, nos interesa puntualizar aquí el marco macro en el que se inscriben y que se corresponden con el período del fordismo-keynesiano que se estableció como el modo de desarrollo prevaleciente en el concierto de países de Europa occidental desde fines de los '50s hasta fines de los '70s.

El Keynesianismo espacial y la nacionalización de la espacialidad estatal.

Tal como sostiene Brenner (2004), bajo el paraguas del keynesianismo espacial se debe comprender una amplia constelación de formas institucionales del estado

bien que a disminuir, las desigualdades entre las regiones [...] Por sí mismos, la migración, los movimientos de capital y el comercio son los medios a través de los cuales evoluciones el proceso acumulativo en forma ascendente en las regiones con suerte y en forma descendente en las desafortunadas". Compartiendo los planteos de Viner (1953), Myrdal ya incluía en su análisis del proceso acumulativo hacia la desigualdad regional la incidencia de los factores no-económicos. En este sentido, reconoce que el problema del desarrollo económico no era una cuestión de acumulación de más capital, sino también un problema de mayor efectividad de administración y de esfuerzos para obtener una mejor educación, salud, mejor motivación y una mejor organización política y social. También cabe apuntar que en la obra de Hirschman (1969: 4-ss) también destaca que la experiencia de desenvolvimiento de un país está fuertemente influida por el "tipo de proyectos que este encuentra o pone en su camino [...] este enfoque pone de relieve la importancia del desarrollo de lo que un país hace y de lo que llega a ser como resultado de lo que hace, y de este modo refuta la primacía de lo que es, o sea, de la dotación de recursos naturales, valores, instituciones, estructura social y política, etc, determinada por su geografía y su historia". En su obra El comportamiento de los proyectos de desarrollo (1969) el autor recupera la experiencia de once proyectos de desarrollo de distintos países y sectores económicos, dejando asentado que el comportamiento de esos proyectos está profundamente enraizado en las características estructurales y en la interacción de esas características y la sociedad en la que están inmersos.

nación y estrategias regulatorias diseñadas por aliviar la geografía desigual de desarrollo que presentaban las economías nacionales en el contexto europeo occidental de posguerra. La operatoria estatal para cumplir con los objetivos del desarrollo era perseguida a partir de la movilización de:

- *proyectos espaciales estatales*: destinados a establecer marcos relativamente centralizados y uniformes para la organización territorial del estado; y
- *estrategias espaciales estatales*: destinadas a canalizar el capital privado y la inversión en infraestructura pública para expandir los núcleos urbanos en las regiones subdesarrolladas y las periferias rurales (Brenner, 2004, págs. 115-116). (ver Cuadro N° I)

La configuración del desarrollo capitalista en el modelo fordista-keynesiano se asentó en un conjunto de arreglos regulatorios, formas institucionales y compromisos políticos que permitieron establecer formas relativamente estabilizadas para la resolución de las tensiones y conflictos propios del desarrollo capitalista (Boyer R. , 2007)¹⁰.

Dentro de esta configuración, nos interesa remarcar el papel clave que adopta la **escala nacional** como la base geográfica predominante para la regulación político-económica.

Bajo esta escala, “los estados intentaron articular socialmente la redistribución de los excedentes, utilizando mecanismos institucionalizados de negociación colectiva y políticas nacionales de desarrollo social; pero también desde el punto de vista espacial fue la escala a partir de la cual se desarrolló una variedad de estrategias políticas tendientes a centralizar, homogeneizar, estandarizar y ecualizar el espacio político económico nacional” (Brenner, 2004, pág. 132).

¹⁰ Siguiendo una **perspectiva regulacionista** los ejes claves para analizar los mecanismos regulatorios dentro del capitalismo fordista keynesiano son: a) la *relación salarial*, caracterizada por esquemas de negociación colectiva tripartita articulados nacionalmente, b) *forma de competencia inter-capitalista*, basada en esquemas monopolísticos y políticas industriales y tecnológicas orientadas a mejorar el posicionamiento global de las grandes firmas, c) *regulación monetaria y financiera*, oferta de moneda regulada nacionalmente y tipos de cambio fijo regulados por el sistema de Bretton Woods, con incentivos a las inversiones de largo plazo; d) *intervención estatal*, el estado nacional es un impulsor de la demanda agregada, promotor del pleno empleo y del consumo en masa, e) *configuración internacional*, caracterizada por una economía global parcelizada, con economías nacionales relativamente autocéntricas aunque vigiladas por la hegemonía global de Estados Unidos. Para ampliar véase (Boyer & Drache, 1996) (Swyngedouw, 1997).

CUADRO I. Principales Proyectos y Estrategias bajo el esquema del Keynesianismo espacial.

<p>Proyectos espaciales estatales: orientados a establecer patrones centralizados y uniformes de organización territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Centralización inter-gubernamental:</i> el estado nacional adquiere un control centralizado sobre la gobernanza territorial sub-nacional, imponiendo las políticas socio-económicas sobre los entornos locales y regionales. • <i>Reorganización de gobiernos locales:</i> vía racionalización, reorganización y expansión, los gobiernos locales oficiaron como cadenas de transmisión de determinadas políticas centralizadas. • <i>Consolidación de Entes Gubernamentales Metropolitanos:</i> jugaron un rol en la distribución de servicios públicos.
<p>Estrategias espaciales estatales: orientadas a la nacionalización, homogeneización y ecualización político-económica de los países.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Políticas regionales compensatorias:</i> orientadas a promover el crecimiento industrial y la regeneración económica (ej. incentivos locacionales, inversiones infraestructurales, ayudas financieras, etc) • <i>Estabilizadores automáticos:</i> suponen esquemas de transferencias basados en que las regiones de menores ingresos pagan menos impuestos y reciben mayores niveles de gasto público • <i>Sistemas de planeamiento nacionales:</i> orientados a resolver problemas de desarrollo urbano, distribución poblacional, planeamiento infraestructural • <i>Industrias nacionales:</i> el estado asumía la propiedad de las principales industrias (ej: acero, hierro, etc) • <i>Managerialismo urbano:</i> los gobiernos locales y regionales se transformaban en instancias de extensión de las políticas nacionales y se comportaban como los espacios localizados para las inversiones destinadas al consumo colectivo (ej. transporte, vivienda, educación)

FUENTE: (Brenner, 2004, págs. 135-36)

La movilización intensificada de las instituciones estatales desde la escala nacional para el manejo del proceso de desarrollo, puede ser interpretada como uno de los aspectos cualitativos dentro del esquema de formación o reconstitución del poder estatal en el esquema de posguerra.

El desarrollo de esa capacidad se identificó como parte de un “*modo estatal de producción*” (Lefebvre, 1977), donde el estado a partir de su acción produce y reconfigura el espacio como si este se desplegara como una fuerza productiva más dentro del proceso de acumulación y desarrollo (Swyngedouw, 1997; Martin & Sunley, 1997). Esta noción de producción del espacio que se daba a partir de los proyectos y estrategias espaciales que revisamos con anterioridad, colocaba al estado como un eje articulador del proceso y al mismo tiempo le demandaba unas determinadas capacidades infraestructurales a partir de las cuales poder generar los procesos de intervención¹¹.

En parte, el desarrollo de esas capacidades fue estimulado a partir de modelos o enfoques de desarrollo regional de tipo exógeno.

En esta línea, una de las inspiraciones teóricas más influyentes –además de las que ya hemos mencionado respecto de Myrdal y Hirschmann– fue la que se constituyó a partir del esquema de los polos de crecimiento de Perroux (1955).

Para este autor “el crecimiento económico no aparece en todos los lugares al mismo tiempo: surge en un determinado punto geográfico, para después difundirse a través de diferentes canales de intensidad variable” (Perroux, 1955, pág. 143). La política de promoción de polos de crecimiento¹² fue un esquema de

¹¹ Se utiliza aquí el concepto de **capacidad infraestructural** en el mismo sentido que lo hace Mann (1988). Para el autor, “Todo Estado que adquiere o explota la utilidad social se proveerá de bases infraestructurales. Éstas le capacitan para regular, normativamente y por la fuerza, un conjunto dado de relaciones sociales y territoriales, así como para erigir fronteras contra el exterior. Las nuevas fronteras momentáneamente alcanzadas por previas interacciones sociales son estabilizadas, reguladas y elevadas por las reglas universalistas monopolísticas del Estado [...] El Estado es una arena, una condensación, una cristalización, un sumatorio de relaciones sociales, dentro de sus territorios, [...] Sin embargo, pese a las apariencias, esto no apoya la visión reduccionista del Estado [...] El Estado puede promover un cambio social grande por medio de la consolidación territorial, imposible de hacerse sin él. La importancia de este papel se halla en proporción a sus poderes infraestructurales: cuanto mayores son o se hacen, mayor es la territorialización de la vida social” (Mann, 1988, págs. 22-23). Véase también (Mann, 1993).

¹² La teoría de los polos de desarrollo se puede complementar con las **teorías del lugar central** desarrolladas por Christaller (1933) y extendidas por Lösch (1940). Las teorías del lugar central se refieren al tema de la localización óptima de las actividades comerciales y de servicios en una región cualquiera. Parten de dos conceptos claves: a) **alcance físico** del mercado y b) **umbral de demanda**. El alcance físico es la distancia más grande que un consumidor está dispuesto a trasladarse para comprar un producto o servicio, a un determinado precio. El umbral de demanda es el monto de ventas mínimas que le permiten a una empresa permanecer dentro del negocio. Se sostiene que todo bien y/o servicio es ofrecido solo si su alcance supera el umbral. Según eso

intervención que se asoció a las estrategias de ecualización territorial y fue llevada al terreno espacial por Jacques Boudeville (1961).

La teoría de los polos se encuentra centrada fundamentalmente en el lado de la demanda. Parte de la existencia de una unidad de producción (industria líder) que se localiza de forma exógena (ej. por decisión de una autoridad pública u otra razón) dentro de una zona que se define como económicamente atrasada (polo).

Por su escala productiva y desarrollo tecnológico, la empresa líder produce para mercados externos al de la localización en que se encuentra. Sin embargo tiende a demandar y crear en dicho lugar una gran parte de los productos y servicios que requiere para su funcionamiento. El sistema se describe como un conjunto de industrias fuertemente relacionadas a través de los vínculos *input-output*, que tienen la capacidad de generar una secuencia expansiva dentro la economía regional como producto de una serie de externalidades positivas originadas por la industria motriz¹³.

De este modo puede decirse que partiendo de la centralidad del estado-nación, el modelo fordista-keynesiano reproducía en los espacios nacionales el esquema jerárquico centro-periferia dominante a escala internacional.

Bajo este esquema, al tiempo que en las regiones centrales se concentraban las funciones estratégicas de innovación y dirección de la economía nacional, en las regiones intermedias se desarrollaban procesos manufactureros de ramas maduras y de baja cualificación de la mano de obra (Lipietz, 1987).

Podemos acordar que este esquema “centro-periferia”, tenía como correlato a escala nacional la teoría del ciclo de vida del producto presentada por Raymond Vernon (1966) –en este caso para el comercio internacional-, y que reproducía la extensión en cascada de la producción en serie a lo largo del territorio nacional

último, toda empresa que ofrezca un producto o servicio necesita una cantidad de población mínima que lo demande para poder tener los ingresos que le mantienen como negocio.

¹³ En la teoría de los polos de desarrollo, las externalidades positivas se pueden leer como derivadas de: a) efectos producidos como consecuencia del multiplicador keynesiano -el elevado número de trabajadores y por las mayores retribuciones percibidas-; b) efectos “input-output” directos e indirectos, causados por la demanda interna de “inputs” intermedios, que hace que los proveedores obtengan ventajas al instalarse cerca del polo; c) efectos de aceleración del crecimiento como consecuencia de las altas tasas de inversión y reinversión de beneficios; d) efectos referidos a las ventajas de localización, debido a la existencia o creación de infraestructuras y capital social; y e) efectos de imitación y aprendizaje que ocasionan mejoras en los niveles locales de conocimientos y técnicas y en la capacidad empresarial y de gestión. Para ampliar véase Perroux (1955).

desde las regiones centrales a las periféricas absorbiendo gran parte de las redes productivas de PYME¹⁴.

Tensiones transicionales y dislocamiento estructural: del keynesianismo espacial hacia un capitalismo transnacional de tipo liberal.

Desde mediados de la década del '70 comienzan a manifestarse a nivel global un conjunto de cambios entre los que se caracteriza: a) la declinación del crecimiento industrial, b) se amplifican las críticas hacia los procesos de intervención estatal, c) comienzan a manifestarse procesos de integración geo-económica y d) emerge una nueva relación tiempo-espacio incentivada por el proceso de globalización. Los procesos de convergencia que se esperaba ocurriesen entre las economías desarrolladas y la no-desarrolladas –o en vías de desarrollo- no terminaron de expresarse. Tampoco los procesos de convergencia se manifestaron al interior de las economías nacionales.

Podría argüirse que fue principalmente la crisis fiscal del EBK, que se desencadenó luego de varias décadas de aplicación de políticas keynesianas, lo que termina derivando en la emergencia de un discurso crítico hacia el intervencionismo del estado en la promoción del crecimiento económico y emergen así duros cuestionamientos a las fallas de gobierno.

En esencia, mientras el discurso keynesiano, apuntaba a la necesidad de una intervención exógena -al mercado- para sostener la demanda y asegurar el crecimiento, el “nuevo discurso” emergente trajo la propuesta de impulsar el crecimiento económico y el bienestar, retirando al Estado, y dejando en manos de las fuerzas del mercado los procesos de convergencia y equilibrio; o puestos en términos de desarrollo regional, la ecualización territorial.

¹⁴ La teoría del ciclo de vida del producto sostenía que de manera aparente, las empresas pioneras en un producto mantienen sus plantas productivas cerca del mercado y del lugar de toma de decisiones. Debido a la novedad que lanzan al mercado, las empresas pueden cobrar precios relativamente elevados por sus nuevos productos. La demanda inicial en otros países avanzados no justifica la producción inicial en esos países del nuevo producto, pero requiere exportaciones del país de origen. Con el tiempo, la demanda del nuevo producto empieza a crecer en otros países avanzados y entonces los productores extranjeros encuentran un motivo para iniciar la producción de tales bienes y de esta forma, abastecer a sus mercados nacionales. Conforme el mercado madura, el producto se vuelve más estandarizado, al ocurrir esto, las consideraciones de costos representan un papel más importante dentro del proceso competitivo y la producción se vuelve a trasladar, esta vez hacia países en vías de desarrollo. Para ampliar véase (Vernon, 1966).

A partir de estas críticas, pero sobre todo ya a partir de la intensificación del proceso globalización entre los años '80/'90, se precipita la crisis de la configuración espacial propia del modelo de desarrollo fordista/keynesiano que colocaba al territorio y su desarrollo socioeconómico dentro del marco regulatorio institucional del estado-nación.

En línea con lo que sostienen un variedad de autores (Brenner, 2004; Fernández V. R., 2001; Swyngedouw, 1997; Hollingsworth J. R., 1998; Peck, 2002; Jessop, 2002) del conjunto de transformaciones que se pueden apuntar como consecuencia de esa crisis, se destaca el surgimiento de “nuevas formas de organización institucional, autoridades políticas y mecanismos de coordinación económica que proliferan por encima y por debajo de la escala nacional” (Brenner, 2004, pág. 7, traducción propia), dando lugar a un proceso de reconfiguración de las escalas espaciales.

En términos analíticos esta reconfiguración indica que “los arreglos institucionales que durante cierto tiempo fueron congruentes con el nivel nacional, se encuentran ahora más dispersos en múltiples niveles espaciales” (Hollingsworth & Boyer, 1997, pág. 472. Traducción propia), y que los realineamientos institucionales y geográficos que tuvieron lugar se encuentran íntimamente relacionados con procesos de re-escalamiento –en sentido ascendente o descendente- por medio de los cuales las jerarquías escalares históricamente arraigadas son desestabilizadas y re-articuladas (Swyngedouw, 1997) dando lugar a una “nueva economía política de escalas” (Jessop, 2002).

Una de las tendencias más fuertes de esta reconfiguración de las escalas espaciales, es el “**dislocamiento estructural**” (Fernández V. R., 2001) que se produce tanto a nivel de los espacios socioeconómicos como de los político-institucionales.

En términos **socio-económicos**, el *espacio global* es recreado a partir de:

- a) la aceleración de los *flujos económicos* (mediados por las TIC's); y,
- b) por la consolidación de un único *sistema económico* mundial *regido por las empresas transnacionales o globales*¹⁵.

¹⁵ Las ET o grandes empresas globales compiten cada vez más en los mercados internacionales y su estrategia productiva es diseñada como una retícula de acciones y relaciones a escala global, tratando de racionalizar el conjunto de operaciones empresariales a escala mundial. Estos actores muestran una creciente capacidad de actuación fuera del alcance y del control del estado a escala global. Para ampliar véase (Swyngedouw, 1997; Lovering, 1999; Fernández V. R., 2001).

En términos **político-institucionales**, los *espacios sub-nacionales* –tanto los locales como regionales- serán *convocados como sujetos activos* dentro del nuevo paradigma de globalización neoliberal.

De la primera tendencia apuntada surge una tensión/contradicción que se expresa a partir de una falta de coincidencia entre el sistema productivo global y el espacio de regulación que sigue siendo la escala nacional. En este sentido, el nuevo modo de desarrollo traslada de forma progresiva la coherencia del sistema productivo desde el plano o escala nacional al escenario global; pero también lo hace extensivo a partir de la segunda tendencia, al plano local y regional.

En definitiva, con el empuje de la globalización neoliberal tuvo lugar una radical transformación en la estructura institucional y funcional de los estados-nación, así como un desplazamiento o re-calibración –tanto ascendente como descendente- en el centro de gravedad del entramado institucional.

Esta noción se puede verificar a partir del juego de interacciones entre estados-nación y grupos transnacionales, que ha puesto en evidencia los límites para la intervención económica del estado-nación y ha sustraído a los mismos de parte de su poder de control y dirección económica.

Resaltando más en detalle la escala local/regional, que es la que nos ocupa en esta tesis, podemos decir que a partir de los mencionados procesos de interpenetración entre las escalas global y local se ha renovado la relevancia sobre la cuestión territorial.

En particular, la primacía fordista de la territorialidad estatal, organizada exclusivamente en el marco nacional se desvanece, cobrando cada vez más cuerpo la transformación de las escalas territoriales. Aquí es precisamente donde la creciente importancia de las formas de organización espacial tanto supranacional como sub-nacional cuestionan el papel tradicional del espacio nacional, entendido como mero recipiente de relaciones sociales auto-contenidas (Brenner, 2004).

De manera correlativa a la erosión de la formulación fordista-taylorista de la economía nacional, el estado de bienestar keynesiano entró en crisis como marco político-institucional exclusivo y preferente en el contexto de la globalización neoliberal. Tal como veremos más adelante, esta crisis no se refleja tanto en una menor actividad cuantitativa del estado, sino más bien en las transformaciones en su papel, en sus funciones y en su posición institucional en la regulación de la economía mundial. Como sostuvimos líneas arriba, estas transformaciones están

impulsadas por los mismos factores que provocaron la erosión del modelo espacial fordista (Jessop, 2002; Brenner, 2004)

Respuesta espacial y globalización liberal: de las nuevas teorías del crecimiento al nuevo paradigma regional.

En sus fundamentos, las “nuevas teorías del crecimiento” propusieron una explicación diferente a la de los modelos keynesianos sobre la forma en que se generaba el crecimiento económico y, consecuentemente, sobre cómo debía en última instancia ser gestionado.

Como sostuvimos en el apartado anterior, las nuevas prescripciones de política requerían la liberalización y desregulación de los mercados, lo que determinaba una pérdida de centralidad política por parte del estado.

En esa perspectiva, las intervenciones gubernamentales ya no se planteaban como necesarias puesto que se sostenía que la liberalización del comercio y la apertura económica podían inducir el desarrollo, logrando economías de escala y haciendo a las industrias más competitivas (Adelman, 2001).

Una de las teorías que alcanza una acogida importante es teoría del crecimiento endógeno (en adelante TCE). Esta corriente ya no focaliza necesariamente en la cuestión de la acumulación de capital físico dentro de la cuenta del crecimiento, sino que propone una nueva teoría en la que el progreso técnico y el capital humano son endogeneizados al interior de los modelos de crecimiento (Romer, 1986, 1990, 1994; Lucas, 1988) introduciendo de este modo la noción de rendimientos crecientes a escala como consecuencia de las externalidades positivas que genera la acumulación de conocimiento.

El enfoque adoptado por la TCE tuvo una alta aceptación y se concentró en los aspectos micro –estudió las unidades productivas y los individuos- dejando de lado, o en un segundo plano los estudios agregados.

Alejándose de los viejos modelos de desarrollo exógeno, esta perspectiva endógena vino a influenciar y redefinir fuertemente los marcos de referencia dentro de las teorías de desarrollo regional.

Durante los '80 y '90, la afirmación de la escala regional y la local adquirió un peso determinante para a) revisar las formas de generación de riqueza y b) la

construcción de mejores y crecientes niveles de competitividad territorial en el marco de la globalización.

De este modo, los nuevos encuadres teóricos intentaron dar respuesta a los efectos de los procesos de ruptura de la organización espacial de la economía, que durante el modo de regulación fordista-keynesiano se inspiraban en esquemas de intervención centro-periferia que hemos caracterizado con anterioridad.

Lo cierto es que con el escenario que se abre a partir de esa ruptura, se intensifican los procesos de libre movilidad de capitales¹⁶ y esto se convierte en un factor de presión para la gran mayoría de los países. Este hecho los ha impelido a competir ofreciendo una imagen de *atractividad* a través de diversas dimensiones -entre las más importantes caben destacar la estabilidad monetaria y financiera-, lo que ha obligado a los estados a un ajuste permanente (Mattos, 2006; Hall & Hubbard, 1998) en el marco del nuevo escenario de dislocamiento estructural.

En este contexto de transformaciones adquieren una gravitación preponderante sujetos espaciales singulares como las ciudades - en particular las metrópolis- y las regiones sub-nacionales como ejes de la nueva economía global; constituyéndose como espacios que serán interpelados para desempeñar un papel más activo en la nueva economía global.

En este marco, una parte de los estudios ha intentado establecer conexiones entre las instituciones emergentes y las políticas de desarrollo económico con los procesos regulatorios y de gobernanza del capitalismo contemporáneo atendiendo su expresión a nivel territorial, convirtiéndose de este modo en caldo de cultivo para la emergencia/re-emergencia de los estudios regionales (Jones, 2008).

Nutriéndose del análisis de algunas experiencias “exitosas” como las que ofrecían algunos distritos industriales como Emilia-Romagna (Italia) o Baden-Württemberg (Alemania) y entornos innovadores como el Silicon Valley (USA) entre otros; diversas corrientes de historiadores económicos, cientistas políticos, sociólogos y geógrafos económicos fueron convergiendo en un cuerpo teórico amplio conocido como **Nuevo Regionalismo**.

¹⁶ Desde el punto de vista territorial, estos flujos se dirigen principalmente hacia los ámbitos nacionales que ofrecen mejores condiciones para generar procesos de valorización del capital reduciendo o limitando el riesgo y la incertidumbre (Mattos, 2006). Véase también (Sassen, 1996; Veltz, 1996, 1997)

Si bien son varias las líneas de trabajo que forman parte de este cuerpo teórico, coincidimos con Fernandez, Amin & Vigil (2008) que hay dos corrientes que logran articular un discurso académico y agenciar un alto nivel de institucionalización en diversas redes transnacionales de política¹⁷. Es por medio de estas redes como las producciones logran ingresar en los países en desarrollo¹⁸ y comienzan a nutrir no solo buena parte de las agendas académicas, sino también influenciar las políticas públicas vinculadas con la temática del desarrollo.

Cabe revisar entonces cuáles son esas dos vertientes teóricas, exponer sobre qué ideas van abonando la nueva doctrina regionalista y finalmente intentar generar las vinculaciones entre ese marco teórico y las referencias empíricas que son objeto de esta tesis.

El espacio regional y los procesos de acumulación y especialización flexible (EF).

El primero de esos cuerpos teóricos está profundamente arraigado al esquema de especialización flexible (EF) (Piore & Sabel, 1990) y la flexibilización en la acumulación de capital ligadas a la Escuela de Los Angeles (Storper, 1995; Scott, 1988). Con sus diferencias, ambas corrientes encuentran en el espacio regional y en las localidades el escenario central para desatar procesos de desarrollo apoyándose en mecanismos de acumulación que resaltan la especialización y la generación de formas productivas más flexibles (Fernandez, Amin, & Vigil, 2008). La tesis central de estas posturas es que con **el agotamiento del proyecto keynesiano**, caracterizado por a) una incapacidad de las instituciones existentes por ajustar de modo viable la producción y el consumo de bienes y b) por un tipo de organización productiva basadas en tecnologías de producción rígidas se estaría dando una segunda ruptura industrial que **obliga a reinterpretar las formas de inserción de ciertas regiones y localidades dentro del nuevo orden global**.

¹⁷ La institucionalización del Nuevo Regionalismo en América Latina logra su ingreso a través de: a) Organismos Internacionales (ILPES, CLAEH, CEPAL, CAF, OIT, PNUD), b) usinas de pensamiento (GDI-German Development Institute; IDS-Institute of development studies, ISC-Institute for Strategy and Competitiveness), c) Organismos de financiamiento (BID-FOMIN, CEPAL-GTZ) y d) diversos programas nacionales (Arrenjos Productivos- SEBRAE-BR, Programa Complejos Productivos- SEPYME y FONTAR-AR, Corporación del Fomento a la Producción-CORFO-Chile). Para ampliar véase (Fernandez, Amin, & Vigil, 2008)

¹⁸ Para ampliar véase Fernandez, Amin & Vigil, 2008, págs. 19-61

En palabras de Piore & Sabel este tránsito adaptativo a las nuevas reglas de la competencia, se basa en un diagnóstico que remarca que “[...] en unas circunstancias históricas algo diferentes, unas empresas que hubieran conjugado las cualificaciones artesanales con un equipo flexible podrían haber desempeñado un papel fundamental en la vida económica moderna, en lugar de dejar paso en casi todos los sectores de la industria a grandes empresas basadas en la producción en serie. Si hubiera predominado este tipo de producción artesanal mecanizada, hoy podríamos ver en las empresas industriales organizaciones vinculadas a determinadas comunidades y no organizaciones independientes – apenas relacionadas con su entorno” (Piore & Sabel, 1990, pág. 14).

Con este punto de vista, la tesis de la especialización flexible venía a poner en duda los alcances del dualismo industrial. ¿Cuál era la opinión de estos? Los teóricos del dualismo industrial consideraban que la producción artesanal moderna era un complemento necesario de la producción en serie, pero desde este sector no alcanzaban a irradiar avances que tuvieran impacto en términos de progreso técnico -en la medida que este seguía liderado por la producción en serie- en virtud de lo cual no cabía esperar grandes transformaciones por parte de estos actores sobre los escenarios de desarrollo.

Lo cierto es que para los teóricos de la EF ya había testimonios de entornos territoriales que habían alcanzado matrices productivas que rompían el molde de la producción estandarizada. Bajo esta concepción, la crítica de Piore & Sabel era que “cualquiera que sea el grado de precisión con que el dualismo industrial describa la estructura económica actual, no hace justicia a la de los distritos industriales más famosos del siglo XIX. La seda de Lyon, las cintas, los productos metálicos y los aceros especiales de la vecina Saint-Etienne; las herramientas cortantes, la cuchillería y los aceros especiales de Solingen, Remscheid y Sheffield; el calicó de Alsacia; los textiles de lana y algodón de Roibaix; los productos de algodón de Filadelfia y Pawtucket, la historia de todas estas industrias pone en tela de juicio la teoría clásica sobre el progreso económico. Las industrias de estos distritos (el término se debe a Alfred Marshall, quien lo aplicó a Lancashire y Sheffield) a menudo desarrollaron o explotaron nuevas tecnologías sin expandirse; las grandes empresas que utilizaron desde el comienzo compleja tecnología no producían bienes estandarizados. El dinamismo tecnológico tanto de estas grandes empresas como de las pequeñas pone en cuestión la idea de que la

producción artesanal debe ser un tipo tradicional de actividad económica o uno subordinado. Induce a pensar, por el contrario, que hay una alternativa artesanal a la producción en serie como modelo de progreso tecnológico” (Piore & Sabel, 1990, págs. 43-44).

La búsqueda de reposicionamiento del concepto de distrito industrial era un fundamento necesario para visualizar estrategias de producción ligadas a esquemas productivos más flexibles y atados al territorio como mecanismos de construcción de escenarios de desarrollo.

La doctrina de la especialización flexible entendía que los distritos se presentaban como casos paradigmáticos y como referencias empíricas que servían de ejemplo en la medida que lograban interpretar de mejor modo las reglas de la competencia en el nuevo escenario global.

En este sentido los principios de selección que operaban en el sostenimiento de los distritos como formas distintivas de organización de la producción se sintetizaban en que estos:

- a) logran un tipo de relación particular con el mercado ya que:
 - a. producen una variedad de productos para mercados regionales diferenciados (del ámbito nacional e internacional) y,
 - b. consiguen alterar la producción de bienes, “en parte como respuesta a los cambios de los gustos, en parte para cambiarlos, con el fin de abrir nuevos mercados” (Piore & Sabel, 1990: 45-46).
- b) promueven el empleo flexible de tecnologías crecientemente productivas:
 - a. “La tecnología tenía que ser flexible en un sentido estricto como en un sentido amplio. Tenía que permitir pasar de una manera rápida y barata de un producto a otro dentro de la familia de bienes y expandir constantemente la gama de materiales trabajados y de operaciones realizadas con el fin de facilitar la transición de toda una familia de productos a otra” (Piore & Sabel, 1990:46); paralelamente,
- c) los distritos se planteaban como espacios que promovían “la creación de instituciones regionales que equilibran la cooperación y la competencia entre las empresas con el fin de fomentar la innovación permanente (Piore & Sabel, 1990, pág. 46). De este modo, se introducía el rol de las instituciones regionales como actores con capacidad de regulación y

coordinación en la escala territorial en la medida que “[...] tenían que crear un entorno en el que las cualificaciones y el equipo de capital pudieran combinarse constantemente con el fin de producir una variedad de bienes que pudieran modificarse rápidamente. Como condición previa para lograrlo, se disuadía a las empresas de competir reduciendo salarios y los precios, por oposición a competir innovando los productos y los procesos” (Piore & Sabel, 1990, pág. 46)

Vinculación con los mercados, tecnologías flexibles y crecientemente productivas y un entramado institucional con capacidad de reproducir esquemas de competitividad crecientes se constituyen en pilares esenciales del enfoque, que se complementan con otro que es el de economías externas¹⁹ -que Marshall había definido precisamente en el análisis de los distritos industriales ingleses del siglo XIX- y al que Piore & Sabel (1990) entre otros también prestan atención.

En el esquema *marshalliano*, la posibilidad de obtener ciertos beneficios en términos de economías externas, se constituye en la principal razón que induce a las firmas a localizarse en donde se encuentran otras. Desde ese punto de vista, las firmas pueden alcanzar esas externalidades por la vía de su concentración espacial con otras firmas de un mismo sector industrial.

Las economías externas se generan como consecuencia de fenómenos exógenos de las firmas que en la versión *marshalliana* responden a:

- i) efectos que resultan de la especialización, a partir de la división del trabajo en el distrito,
- ii) efectos que resultan de la creación de infraestructura, información, comunicación y procesos de I+D de los cuales una firma puede tomar una ventaja; y,
- iii) efectos que resultan de la disponibilidad de mano de obra calificada.

La referencia de las economías externas es importante porque nos habilita para esbozar otra mirada sobre la referencia empírica de los DI que es la que no se restringe necesariamente a la dimensión económica que remarca la idea de firmas pequeñas verticalmente desintegradas tomando ventajas del mismo esquema de aglomeración; sino que es la que nos permite desde el punto de vista socio-

¹⁹ Se entiende por economías externas las ventajas que uno o varios agentes económicos obtienen de forma gratuita por el comportamiento de unos u otros, sin que exista necesariamente entre ellos algún propósito deliberado de concesión. Por ejemplo se generan cuando una empresa hace uso de una tecnología desarrollada por otro y por esta vía logra un incremento en su productividad.

económico, poner el foco en los supuestos de enraizamiento social que asumen las firmas con relación al sistema social en que se insertan²⁰.

Efectivamente, ya en la versión *neo-marshalliana* los distritos industriales emergen como referentes empíricos de nuevas formas productivas y se definen como “una entidad socio territorial caracterizada por una activa convivencia común, en un área territorial natural e históricamente determinada, de una comunidad de personas y de un conjunto de empresas industriales” que operan en el marco de un sistema local de producción específico (Becattini, 1989).

Los teóricos vinculados a la doctrina distrital además de caracterizar estas unidades de análisis a partir de una alta relación entre a) localización de empresas/población residente y b) especialización manufacturera basada en una producción específica/predominancia PyME²¹; re-trabajaron el concepto de “atmósfera industrial” marshalliano introduciendo el de “sentimiento de pertenencia” o “*belong felling*” (Becattini, 1989) con el cual hacían alusión a la identificación de una determinada población con la actividad productiva de su medio.

Bajo este punto de vista recuperan en cierta medida tanto los aportes de Polanyi (1977) como de Hirschman (1969) en torno del enraizamiento social y cultural de la actividad económica²²; línea que se complementará y profundizará ya sobre los '90 con diversos enfoques teóricos que puntualizan sobre los factores no económicos del desarrollo (Amin & Thrift, 1994).

Los principios y beneficios de las economías de aglomeración fueron ampliamente reconocidos en el caso de los distritos industriales de la llamada *Terza Italia*²³ (Bagnasco, 1988; Becatini & Rullani, 1993), cuando el conocido triángulo industrial del noroeste agota desde los '60 su proceso de crecimiento basado en la industria pesada y cede frente a las regiones del nordeste y algunas del centro generando un proceso de cambio de centralidades territoriales que fue

²⁰ Sobre el enraizamiento social y cultural de la actividad económica véase (Polanyi K. , 1977)

²¹ Para ampliar véase (Bagnasco, 1988) (Becatini & Rullani, 1993)

²² Para ampliar véase Polanyi, K. (1977) *The livelihood of man*. H.W. Pearson / Academic Press, New York.

²³ Las regiones que forma parte de la Terza Italia son Friuli-Venezia, Giulia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche. Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria y Lombardia. Las regiones de la Terza Italia, y Veneto en particular, con la apertura del bloque oriental de países europeos en la segunda mitad de los años noventa, pudieron sacar ventajas de posición geográfica para aprovechar el desarrollo de las regiones del este de Europa.

acompañado por la emergencia de sistemas locales de producción que se consolidan ya entrados los años '80.

Hay que reconocer también que un número importante de regiones han sido analizadas a partir de sus patrones de crecimiento, competitividad y niveles de aglomeración.

En este sentido, los principios *marshallianos* se destacan también en referencias empíricas de diversos países:

- i) ejemplos americanos como las regiones de Hollywood, Silicon Valley y el Orange County (Hall & Markusen, 1985);
- ii) en el Reino Unido los estudios identifican el área entre Londres y Bristol;
- iii) en Francia, las zonas de Grenoble, Montpellier (Aydalot, 1986),
- iv) en Suecia el distrito de Gnösjo (Johannisson, 1985);
- v) en Alemania, Baden-Württemberg (Schmitz H. , 1992);
- vi) algunas áreas de España y Dinamarca y
- vii) otras fuera de Europa, Ishikawa en Japón (Friedman, 1988), Brazil y Mexico (Rabelloti, 1998)

Factores no-económicos, capital social y densidad institucional: “nuevos argumentos” para la recuperación de lo regional.

Tal como sostienen Fernandez, Amin, & Vigil (2008) la referencia empírica de los distritos vino a complementarse ya sobre mediados de la década del '90 con los de a) de Sistemas Regionales de Innovación (SRI) y b) Regiones de Aprendizaje (RA).

Si bien el andamiaje conceptual de estas referencias empíricas se encuentra anclado también los esquemas de aglomeración territorial recuperando así los antecedentes de los DI, estos modelos vinieron a resaltar nuevamente el carácter localizado de la economía, aunque asumiendo que su dinamismo era expresión de un conjunto de ventajas competitivas que surgían como producto de la aglomeración de diversos factores.

Bajo este punto de vista, tanto los Sistemas Regionales de Innovación (SRI) como las denominadas *Learning Regions* –regiones de aprendizaje- (Cooke & Morgan, 1994; Cooke & Leydesdorff, 2004), vinieron a poner en **evidencia las relaciones**

entre el carácter espacial del desarrollo y el surgimiento del cambio tecnológico a nivel territorial como uno de los principales **factores de competitividad**.

Estas referencias empíricas recuperan de este modo los aportes de la teoría del crecimiento endógeno (Romer, 1994; Lucas, 1988) de la economía de la innovación (Lundvall, 1992; Nelson, 1994) y reposicionan la noción de lo territorial como un ámbito en el que se puede crear competitividad basándose en el uso de ventajas dinámicas creadas en el marco de **factores no económicos**²⁴ (Storper, 1995) entre los que se destacan el capital humano (Rosenberg, 1982) y el capital social (Putnam, Leornardi, & Nanetti, 1993).

Al prestarle atención a este tipo de factores y al incorporar la dimensión del cambio técnico a nivel territorial, la línea de los estudios regionales destaca las formas en que se manifiestan o desatan los procesos de aprendizaje.

En esta perspectiva, van incorporando conceptos como *learning by using*²⁵ (Rosenberg, 1982) , *learning by doing* (Arrow, 1962), así también como diversos aportes en torno del valor que asume el conocimiento -tácito y codificado- (Polanyi M., 1967; Nonaka & Takeuchi, 1995) sobre los procesos los procesos de desarrollo regional.

De modo complementario, se incorpora una vertiente **institucionalista** que viene a poner en consideración la importancia de la *densidad institucional* (Amin & Thrift, 1994) a nivel territorial para la construcción de esas ventajas competitivas territoriales.

La integración de esta “nueva” batería conceptual a la doctrina regionalista se corporiza visiblemente en los SRI y las RA, y hay que coincidir con algunos autores (Martin & Sunley, 2003; Fernández V. R., 2001; Markusen, 1999) en que muchos de estos conceptos han sido tomados con un entusiasmo desmedido y

²⁴ Los factores no económicos del desarrollo ya habían sido mencionados por Hirschman (1969) y (Myrdal (1954).

²⁵ La importancia de los procesos de aprendizaje han sido ampliamente reconocidos por una multiplicidad de historiadores económicos. Sobre este tipo de aprendizaje Rosenberg manifiesta que “...en una economía con nuevas tecnologías complejas, hay aspectos esenciales del conocimiento que no son función de la experiencia de quien se involucra en su producción sino de quien utiliza el bien final...Tal vez, en términos generales, las características en cuanto a la performance de un bien durable de capital no puedan ser entendidas hasta que se haga un uso prolongado de él. (Rosenberg, 1982, pág. 122 - Traducción propia-).

cierta “borrosidad conceptual”²⁶; y además se han ponderado de modo repetitivo casos o experiencias de desarrollo regional “exitosas”.

Si bien no es materia de esta investigación caracterizar exhaustivamente las características de los SRI y las RA, vale la pena reconocer algunos aspectos de la arquitectura o andamiaje que los sostiene.

A diferencia de los DI donde la literatura enfatiza la dimensión espacial de la interacción de las firmas en áreas particulares (Brusco, 1982) tomando como objetos centrales las empresas; los SRI están basados en conceptos previamente analizados en los casos de los Sistemas Nacionales de Innovación (Lundvall, 1992), de los Sistemas Regionales (Cooke & Morgan, 1994) y los *milieux innovateurs* (Aydalot, 1986) donde el acento está puesto en el conocimiento.

Los SRI o RA enfatizan la importancia de la interacción para la creación y difusión del conocimiento, identificando el ámbito regional como el más apropiado para revisar esas relaciones.

Bajo esta consideración, el sistema regional se referencia como un conjunto de intereses privados y públicos, instituciones formales y otras organizaciones que funcionan dentro de una red de relaciones y acuerdos que conducen a la generación, uso y diseminación del conocimiento (OCDE, 2010).

Dentro de estos esquemas de organización se espera que los actores actúen de forma sistémica impulsando a las empresas y a los *entrepreneurs* de la región en la construcción de formas específicas de capital (ej. capital simbólico, capital cultural, capital cívico, etc.) como resultado de las relaciones sociales generadas entre las distintas partes que integran el escenario regional.

Bajo este punto de vista, el valor de un determinado entorno regional no sólo se define a partir de la posesión de un conjunto o stock de recursos materiales (ej. recursos naturales) sino, en el caso de los SRI o las RA, al capital intelectual que se pueda desarrollar en el marco del sistema regional.

²⁶ La posición de Markusen sobre el uso de “fuzzy concepts” y de una teorización también borrosa en los estudios regionales es revisada críticamente por Jamie Peck. A los efectos véase: PECK, J (2003) *Fuzzy Old World: A Response to Markusen*, *Regional Studies*, Vol. 37.6&7, pp. 729–740, August/October 2003. En esta obra el autor rescata el pluralismo metodológico, discutiendo el reclamo de Markusen sobre su demanda de mayor cuantitatividad en la investigación regional. De este modo, Peck argumenta en torno de la riqueza en términos de complementariedad que aportan tanto los estudios cuantitativos como los cualitativos, y aboga por extender la metodología de estudios de caso en los estudios regionales críticos.

Uno de los elementos distintivos de estas referencias empíricas lo constituye la base industrial regional que asume o asimila las características de un *clúster* o un encadenamiento productivo, en donde las empresas y las infraestructuras de apoyo, están inmersas en procesos de aprendizaje interactivos a partir de los cuales se van constituyendo redes regionales.

De la casuística surge que los principales actores o *stakeholders*²⁷ que integran estas redes pueden ser universidades, empresas de base tecnológica, firmas de servicios conocimiento-intensivas, administraciones públicas locales y regionales, agencias de financiamiento público, firmas de capitales de riesgo, agencias de transferencia de tecnología y organizaciones de capacitación que en la mayoría de los casos interactúan a partir de leyes o programas de apoyo (OCDE, 2010).

Como describimos líneas arriba, tanto en el caso de los DI como en los SRI o las RA, el desarrollo de activos intangibles se vuelve central en la construcción de la competitividad territorial en la medida que integran el espacio de las denominadas *untraded interdependencies* (Amin & Thrift, 1994; Storper, 1995) o factores no económicos del crecimiento y desarrollo que resultan estratégicos para mejorar o incrementar, en este caso, la capacidad innovadora de las regiones.

Nuevamente al igual que en los DI, los factores de éxito radican en esquemas de aglomeraciones industriales o en redes regionales de pequeñas y medianas empresas, en donde el contexto regional se convierte en un lugar que debe ofrecer condiciones (institucionales, políticas y sociales) con capacidad de estimular procesos de interacción e innovación.

De la especialización flexible al clúster

Los “beneficios colaterales” que conllevan los esquemas de aglomeración territorial y proximidad geográfica entre grupos de empresas (ej. apropiación y difusión del conocimiento, niveles de encadenamiento productivo, etc) e instituciones, son retomados en una segunda corriente de influencia sobre los estudios regionales que es la vinculada al concepto de *clúster*, ampliamente popularizado por Michael Porter (1990). Una de las principales ideas fuerza del

²⁷ Se entiende al stakeholder en sentido amplio como una persona, un grupo o una institución que son portadores de un interés particular. Para ampliar véase (Freeman, 1984); (Donaldson & Preston, 1995); (Mitchell, Agle, & Wood, 1997)

planteo porteriano es que, una nación no hereda²⁸ sino que crea los factores de producción por medio de inversiones importantes. De este modo, el inventario de factores que una nación posee en determinado momento es menos importante que la tasa de eficiencia con la que la crea, mejora y los aplica en determinadas industrias (Porter, 1990).

Desde esta perspectiva, Porter insiste en revisar la construcción de la ventaja competitiva prestando atención al **factor locacional**, considerando que si bien lo que acontece dentro de las firmas es importante, el entorno inmediato en el que estas se insertan juega un papel esencial sobre su nivel de competitividad.

En esta línea los agrupamientos empresariales amparados bajo la denominación de *clusters* vienen a representar la respuesta a la paradoja locacional que presenta la economía global (Porter, 1998) .

Cuadro N° II. Definición estilizada de Clúster según Michael Porter

El autor define el **clúster** como una “una concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular. Un clúster engloba un conjunto de factores productivos tales como componentes, maquinarias, servicios y proveedores de infraestructura especializada. Un clúster se extiende hacia adelante sobre diversos canales y clientes dentro de una cadena productiva y lateralmente hacia productores de bienes complementarios y compañías relacionadas con el entrenamiento y las tecnologías. Finalmente, la mayoría de los clusters incluyen instituciones gubernamentales y otras instituciones –tales como universidades, agencias de control de standards, usinas de pensamiento, proveedores de entrenamiento laboral y asociaciones de comercio- que proveen entrenamiento especializado, educación, información, investigación y soporte técnico” (Porter, *Clusters and the new economics of competition*, 1998, pág. 78).(Traducción propia)

La conceptualización de Porter fue una de las que mayor alcance y difusión tuvo en términos de su popularidad. El enfoque mantiene en la actualidad una alta

²⁸ Esta idea se presenta aquí como una crítica a los autores que sostienen la importancia de las ventajas comparativas y que se encuentran basados en principios de la teoría ricardiana.

injerencia en diversas redes transnacionales de política (tales como el BM²⁹, el BID³⁰ o la OECD³¹) y registra una fuerte incidencia sobre las categorías analíticas del desarrollo local y regional que componen la doctrina nuevo-regionalista. Aun teniendo en cuenta esto, compartimos con Fernandez, Amin, & Vigil (2008) que el uso casi indiscriminado del concepto agregó cierta disfuncionalidad en la medida que fue acoplándose de modo indistinto a los conceptos de distrito industrial (Brusco, 1982) de sistema de producción (Storper, 1997) y de Sistemas Regionales de Innovación.

Autores como Martin & Sunley (2003) demuestran que el concepto de *Clúster* ha resultado más una idea reciclada de la economía geográfica que un concepto innovador de la literatura sobre gestión estratégica del desarrollo. Las críticas de estos autores se concentran en que:

- a) el enfoque no permite un análisis adecuado de la escala geográfica a partir de la cual es posible englobar un *clúster*,
- b) no hay una clara explicitación acerca de lo que significa la interconectividad³²,
- c) no se explicitan en el modelo los momentos de competencia/colaboración (lo que reduce u otorga escasa importancia a la cuestión de la conflictividad) y; por último,
- d) no queda tan claro que la presencia de actores o entidades externas que se consideran claves para el desarrollo (ej. agencias, cámaras, instituciones de

²⁹ <http://go.worldbank.org/NNFYSHBC30>

³⁰ <http://www.iadb.org/es/temas/competitividad-tecnologia-e-innovacion/proyectosargentina.6515.html>

³¹ Para ampliar sobre la incidencia del concepto sobre las categorías del desarrollo regional y local dentro de países pertenecientes a la OECD, puede consultarse la información disponible sobre proyectos en el *Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development* <http://www.oecd.org/cfe/>. Además, se encuentra importante cantidad de información estadística en los siguientes sitios: a) Proyecto de Mapeo de Clusters del Observatorio Europeo de Clusters. Este proyecto fue lanzado con financiamiento de la Unión Europea en el marco de la iniciativa Europa INNOVA <http://www.clusterobservatory.eu/index.html>. b) desde 2006 viene funcionando la *European Cluster Alliance* una plataforma establecida con el objetivo de mantener diálogos permanentes sobre las políticas públicas vinculadas a *clusters* a nivel nacional y regional, <http://www.eca-tactics.eu/eca/about>. c) otra de las plataformas dentro del marco de la UE es la que se basa en la iniciativa PRO INNO EUROPE. El objetivo de esta plataforma es promover políticas de innovación y políticas de cooperación entre los países de la EU. La plataforma cinco bloques temáticos, entre los cuales se destaca la plataforma INNO NETS, que tienen entre sus objetivos analizar las tendencias de los *clusters* europeos y asistir a los países interesados con una específica caja de herramientas http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/support/pro-inno/innonets_en.htm#h2-1

³² Si las interconexiones son transaccionales o de mercado los límites del clúster serían aún más difusos.

entrenamiento) contribuyan siempre positivamente en la generación de ambientes virtuosos (ej. no siempre se producen sinergias en presencia de modelos *Triple Hélix*³³) en los que se expresen situaciones de “*eficiencia colectiva*”³⁴ (Schmitz H. , 1999)

Finalmente, una de las críticas que considero apunta a una de las principales limitaciones del enfoque de *clusters* es que se pierde de vista la necesidad de tomar una visión más holística del desarrollo regional (Martin & Sunley, 2003).

En este sentido, uno de los déficits que se encuentran en estudios de caso es que se omite hacer las conexiones necesarias entre las dinámicas endógenas de los agrupamientos y las modalidades de inserción que tienen esas dinámicas y agrupamientos en relación con sus entornos macro.

Esta “cuasi-relativización” del espacio macro (nacional) en ocasiones solapa el análisis respecto de las interpretaciones sobre los rendimientos diferenciales que pudieran presentar las regiones y la escala de gobernanza que influye en su prosperidad.

Habiendo revisado los fundamentos económico-políticos que abonan la doctrina nuevo-regionalista, avanzamos a continuación en la revisión de la dimensión políticos-institucional.

³³ El modelo *Triple Helix* se desarrolla cuando las industrias, universidades y gobierno trabajan efectivamente juntos dentro del sistema territorial, generando procesos de cooperación que favorecen ambientes de desarrollo. El modelo triple hélix es más conocido desde la perspectiva latinoamericana a partir del popular “*Triángulo de Sabato*”, que se presenta como modelo de interacciones de un triángulo cuyos vértices se encuentran ocupados, respectivamente, por la infraestructura científico-tecnológica, la estructura productiva y el gobierno, definidos como los protagonistas fundamentales de esas interacciones. Para ampliar puede revisarse (Sabato & Mackenzie, 1982), también (Sabato & Botana, 1968), (Lowe, 1982); (Etzkowitz & Leydesdorff, 1995)

³⁴ La idea de “*eficiencia colectiva*” se utiliza como un elemento de cohesión en el caso de los distritos industriales. La eficiencia colectiva se puede alcanzar a partir de dos dimensiones: a) la de los efectos incidentales (que se producen como resultado de la presencia de externalidades) y b) a partir de los efectos intencionales (que son el resultado de estrategias definidas por las agencias gubernamentales). En el caso de la industria del calzado en Sinos Valley, las empresas que conforman los *clusters* se mantienen en posición competitiva a partir de las “*eficiencias colectivas*”, que resultan en parte de las externalidades allí presentes (efectos positivos que se derivan de la proximidad geográfica) (Schmitz H. , Global Competition and Local Cooperation: Success and Failure in the Sinos Valley, Brazil, 1999)

CAPITULO II

LA DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL EN EL ESQUEMA DEL NUEVO-REGIONALISMO

Recapitulando lo actuado hasta aquí, hemos analizado la emergencia de la corriente nuevo-regionalista y revisado las distintas corrientes que abonan su cuerpo teórico desde una perspectiva de economía política.

En esa línea hemos destacado la influencia teórica de la especialización y acumulación flexible (Piore & Sabel, 1990), de la línea que enfatiza sobre los factores no-económicos del desarrollo (Storper, 1995), sobre la importancia del capital social (Putnam, Leornardi, & Nanetti, 1993) y sobre los efectos de la densidad institucional (Amin & Thrift, 1994).

Sin pretender introducir aquí la discusión en torno de la homogeneidad de este cuerpo nuevo-regionalista, asunto que ya fue revisado por importantes autores (Markusen, 1999; Lovering, 1999; Mc Leod, 2008), queremos apuntar un hecho ya casi consolidado y es que con el creciente reposicionamiento que van adquiriendo las regiones y localidades para revisar las estrategias de desarrollo dentro del escenario posfordista; ya no se presta atención a la difusión de políticas a partir de un centro (Estado) redistribuidor y regulador del desarrollo económico (basado en los principios del keynesianismo espacial), sino que se empieza a ver la escala regional y local desde el punto de vista de su activación, pasando de políticas territoriales de apoyo a la demanda a **políticas de constitución de una oferta territorial**, razón por la cual los aportes nuevo-regionalistas se tornan relevantes.

En función de este cambio de perspectiva el espacio territorial deja ser concebido como un objeto dado o natural, y pasa a constituirse en “sujeto del desarrollo” junto a los actores que se despliegan sobre el mismo. De este modo se entabla una especie de corresponsabilidad entre territorio y actor para intentar la constitución entornos más competitivos.

En esta línea de argumentación, así como se recuperan desde el punto de vista económico ciertos factores dinamizadores del territorio (ejemplo: externalidades, *untraded interdependences*, capital social, conocimiento, etc), también la perspectiva nuevo-regionalista ha intentado ensayar desde la dimensión institucional un

conjunto de propuestas tendientes a promover la mencionada **activación territorial**.

A continuación intentamos resumir algunas de las tendencias constitutivas del nuevo escenario global a los efectos de revisar los fundamentos que explican desde la dimensión institucional la emergencia de las ADR.

Los actores de la glocalización: acerca del estado.

Como hemos dejado planteado en el Capítulo precedente, en las últimas cuatro décadas pueden identificarse un conjunto de tendencias cuyos impactos, muchos de ellos de tipo estructural, han incidido fuertemente en el ámbito de las relaciones entre el Mercado, el Estado y la Sociedad.

El marco general en el que se inscriben esas tendencias responde a nueva configuración emergente del capitalismo mundial principalmente motorizada por el proceso de globalización, interpretada como un proceso de dimensiones múltiples (financiera, económica, cultural, informacional y tecnológica, etc.) cuyos efectos más generales se han manifestado en los modos de producción, en las estructuras e instituciones sociales, los patrones culturales, el estado y la política (Castells, 1996).

Entre las principales tendencias constitutivas de esta nueva configuración emergente pueden apuntarse las siguientes:

- el desmontaje de los arreglos institucionales que caracterizaron el EBK (Estado de Bienestar Keynesiano).
- la multiplicación de flujos (capital, financieros, humanos), con alta autonomía hacia diversos lugares del espacio mundial de acumulación
- la intensificación de la libre movilidad del capital en pos de lugares para su mejor valorización
- la liberalización y desregulación de los mercados de trabajo en pos de mejores condiciones para la valorización del capital
- el desplazamientos de los nodos de las Empresas Transnacionales hacia ciudades en expansión (principalmente áreas crecientemente metropolitanas); y,

- el crecimiento de un sector de servicios, en el que coexisten sectores con remuneraciones altas y bajas, y donde se visualiza un aumento de la precarización y la informalización laboral.

Estamos en condiciones de afirmar que mientras por un lado este conjunto de fenómenos ha alterado las fronteras temporales y espaciales produciendo una mayor porosidad y movilidad en términos de los límites económicos, políticos, geográficos y culturales de la sociedad; por otro lado, ha estimulado el surgimiento de **nuevas dimensiones o escalas espaciales de coordinación política y económica** dentro del capitalismo contemporáneo que transforma o altera el arreglo keynesiano de **estatalidad**.

En el ámbito académico, los cambios mencionados han puesto en tensión tanto las vertientes de pensamiento ligadas a los **enfoques estado-céntricos** (*inter-gubernamentalismo liberal*³⁵ vs *supra-nacionalismo*³⁶ cuyo marco es la des-nacionalización de la estatalidad) como aquellos centrados en la **gobernanza** (con una fuerte focalización en la des-estatización de la política) que reconocen una variedad de sitios o escalas emergentes de *governance* que involucran una cantidad de **actores estatales y no-estatales** que intentan coordinar actividades sobre ciertos problemas funcionales (ej. *enfoque de gobernanza multinivel*³⁷ vs *enfoque de redes o network policy*³⁸).

En efecto, una parte de los estudios acuerdan en una eminente disminución del poder estatal frente al proceso de globalización e integración geo-económica (ej. Ohmae, 1995 vs Hard & Negri, 2000). Para Ohmae (1995), por ejemplo, el estado-nación se estaría volviendo obsoleto en la medida que deja de ser la unidad óptima de regulación de la actividad económica. Para el autor, las decisiones económicas importantes estarían siendo tomadas al nivel regional, y en muchos

³⁵ En esta línea los analistas marcan la emergencia de una arena supra-nacional en donde los estados nacionales soberanos intentan perseguir sus propios intereses nacionales (Véase: Hoffman, S (1995) *The European Sisyphus*. Essays on Europe 1964-1994. Boulder; Westview Press).

³⁶ Se encuadran aquí quienes sostienen que los estados nacionales conspiran con su propia trascendencia en la medida que promueven la formación de estados supra-nacionales (Véase Taylor, P. *The politics of the European Communities: the "Confederal Phase"*. World Politics, 27 (4), 336-360).

³⁷ Focaliza en la dimensión vertical de la gobernanza (véase Willke, H (1992) *Ironie des Staates*, Frankfurt: Suhrkamp)

³⁸ Focalizan en la dimensión horizontal de la gobernanza (véase Castells, M (2000), *End of Millenium*, 2nd edition, Oxford: Blackwell.)

casos a nivel de ciertas configuraciones regionales que trasbasan los límites nacionales³⁹.

Por su parte, otra línea de trabajo sostiene que lo que se está dando es una transformación cualitativa del mismo (Sassen, 1996; Brenner, 2004; Evans, 1997). A partir de ello, sobre todo algunas líneas institucionalistas y regulacionistas, indagan sobre las nuevas formas de regulación política y económica (Hollingsworth, 1998; Hollingsworth, R, Müller, & Hollingsworth, 2005; Boyer, 1990; Boyer & Drache, 1996) que mejor pueden interpretar el escenario actual, llegando a reconocer una variedad de instituciones que se entrecruzan en diversas escalas y donde no es posible reconocer claramente autoridades hegemónicas.

Si bien es cierto que en cada momento histórico, la **espacialidad del estado** descansa en una variedad diferenciada pero a la vez interconectada de centros de poder y niveles de autoridad política que se encuentran por encima y por debajo de la escala nacional (Brenner, 2004), buena parte de los desafíos actuales –sobre todo para la ciencia política- pasan comprender dentro de ese marco el tipo de transformaciones que asumen los principios de la estatalidad en el marco de las nuevas realidades que imponen las emergencias institucionales fomentadas por las condiciones de la nueva competencia internacional.

En el terreno de las políticas públicas y de los *policy makers*, esas referencias teóricas han puesto sobre la mesa la necesidad de reconocer las transformaciones actuales y ejercitar un conjunto de respuestas en relación con los principios a partir de los cuales poder garantizar mayores niveles de eficacia y eficiencia en la intervención estatal y los procesos de gobernanza –que intenta ampliar el marco para la toma de decisiones-, haciendo foco ya no solo en las actividades de coordinación sino en estructuras más reflexivas de auto-organización, para lo cual los entornos regionales y locales se convierten en espacios de “experimentación”. Cabe preguntarse entonces cuáles son las conexiones entre estos cambios planteados y las respuestas teóricas y empíricas ensayadas por el nuevo-regionalismo en relación con los principios de estatalidad y gobernanza.

³⁹ Tales son los casos de las regiones que conforman Hong Kong y el sur de China, o bien la región de Michigan y los Grandes Lagos. Para profundizar la teorización sobre bordes, véase el trabajo de (Paasi, 2011) *A border theory: An unattainable dream or a realistic aim for border scholar?*. En Wastl-Walter, Doris (Editor). Ashgate, London

Definiciones estilizadas sobre el nuevo-regionalismo: fundamentos, gobernanza y actores del desarrollo regional.

Atendiendo a esta cuestión trataremos de resumir brevemente el *corpus* del planteo nuevo-regionalista:

- a) es un enfoque que se encuentra impulsado a jerarquizar el rol de las regiones y las localidades como “nuevos” espacios de coordinación y gobernanza económica,
- b) sobre estos espacios proyecta un mandato de promoción del desarrollo económico y social, así como de incremento de los niveles de competitividad territorial.
- c) en este sentido recupera de las referencias empíricas de los DI y los Clúster las ventajas que surgen como producto de la aglomeración y especialización espacial (externalidades + rendimientos crecientes a escala) y los bienes relacionales o *untraded interdependences* que como hemos apuntado se vinculan con activos no comerciables y difícilmente sustituibles (ej. propiedades de un red de actores, normas, convenciones particulares en una sociedad local, etc)
- d) estos mandatos de promoción del desarrollo están influenciados por la economía institucionalista y la sociología económica en la medida que sostienen “que la vida económica es un proceso instituido y una actividad socialmente enraizada y, por lo tanto su evolución está sujeta a un contexto específico y a una trayectoria histórica” (Amin A. , 2008, pág. 103). Bajo esta consideración, el enfoque parte de la idea de que las acciones humanas tienen lugar dentro de un marco institucional que ofrece una estructura para la vida diaria que reduce la incertidumbre al tiempo que limita las alternativas de los individuos (North, 1990). Tales restricciones institucionales se comportarían como las “reglas de juego” que pueden surgir deliberada o espontáneamente de la acción colectiva. De acuerdo con ello, la economía puede ser vista parte de un proceso instituido por fuerzas colectivas perdurables dentro contexto local/regional. Como bien señala Amin (2008), esas fuerzas incluyen un conjunto de instituciones formales (organizaciones, leyes y reglas) e informales (rutinas grupales, hábitos individuales, normas y valores sociales).

- e) en este sentido, y desde una perspectiva política -que es la nos interesa en este trabajo-, el proceso de gobernanza debe tomar en consideración al conjunto amplio de instituciones existentes dentro del ámbito local/regional, más allá de los mercados, las empresas y los estados para modificar las trayectorias económicas de los entornos territoriales.

Un ejemplo de esta tendencia en las economías desarrolladas puede rastrearse en las recomendaciones que efectúa la OECD a los entes gubernamentales con relación a las políticas de Desarrollo Económico Local generadas dentro de su Programa LEED ⁴⁰ (*Local Economic and Employment Development*):

“A diferencia de otras actividades gubernamentales convencionales, orientadas a proveer servicios específicos a una población ubicada en un área geográfica definida, el desarrollo económico local tiene como finalidad ampliar las esferas gubernamentales y los mercados. Para alcanzar este objetivo con éxito, son necesarias capacidades y conocimientos especializados que, usualmente, van más allá de las asociadas con los roles tradicionales de los gobiernos locales. Este tipo de transformaciones tienen el potencial de generar cambios sostenibles y positivos en las ciudades, sus empresas y ciudadanos” (traducción propia OECD, 2011, pág. 10)

- f) proyecta por esta perspectiva de la gobernanza la necesidad de generar crecientes niveles de densidad institucional sobre los espacios territoriales en la medida que confía que “...la promoción de la economía local puede ser una actividad mejor coordinada a través de un sistema de desarrollo local con alto grado de asociación entre los sectores públicos, privados e inversionistas institucionales.[A su vez considera que] “esta promoción no descarta la colaboración vertical y horizontal entre distintas entidades del sector público, tanto en el ámbito nacional como en el regional. Esta estrategia debería equilibrar los objetivos a largo plazo con resultados

⁴⁰ El Programa LEED/OECD (*Local Economic and Employment Development*) se conforma como una plataforma de asesoramiento y consultoría para gobiernos y comunidades. Fue creado en el año 1982 en el ámbito de países miembros de la OECD, con la intención de adaptarse a las tendencias globales. La misión del programa se resume en: 1) mejorar la calidad de las políticas públicas locales vinculadas con el desarrollo económico, los mercados de trabajo y las políticas sociales y 2) promover el intercambio de experiencias, de información y la difusión de la innovación en los programas de desarrollo local. Para más información véase: <http://www.oecd.org/cfe/leed/>

realistas y medibles de corto plazo que aborden tanto al consumidor como al inversionista. Asimismo, debería ser apoyado también por medios apropiados como son las agencias de desarrollo y las corporaciones regionales” (traducción propia OECD, 2011, pág 10).

¿Cómo entiende la perspectiva nuevo-regionalista en este marco la gestión de lo territorial? ¿Cuáles son los planos en que se orienta esa gestión?

Las dimensiones de la gestión desde la óptica del Desarrollo Local.

Del corpus analizado se desprende que la perspectiva regionalista encuentra en la estrategia de desarrollo local una vía para generar y fortalecer las dinámicas económicas, sociales y culturales de una sociedad local, sosteniendo así tanto la **intervención** como el **control** del proceso de desarrollo a nivel territorial.

Vázquez-Barquero (2000) sostiene que los espacios ganadores de la globalización son aquellos que tienen un sistema institucional evolucionado y complejo, donde existen redes densas de relaciones entre instituciones de formación e investigación, asociaciones de empresarios y gobiernos locales que facilitan y promueven la innovación, la acumulación de capital y el crecimiento sostenido.

Según el autor, las barreras al crecimiento económico aparecen frecuentemente como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de dicha red, que limitan tanto inversiones como procesos de aprendizaje colectivo.

En esta perspectiva, el enfoque del desarrollo local (ver CUADRO N° III) pretende colocar en el centro de la política de desarrollo aquellas acciones que están dirigidas a mejorar la organización y la gestión del desarrollo en las ciudades y territorios con el fin de dar una respuesta eficiente a los actuales problemas y desafíos (Vázquez-Barquero, 1999).

De este modo, al tiempo que los ámbitos locales/regionales son interpelados como lugares centrales en el ámbito de las redes de intercambios globales, también son ámbitos de expresión de ventajas relacionales y de proximidad. El nuevo regionalismo apunta que algunas fórmulas de intervención pública son más efectivas cuando se aplican a escala regional. Solo para mencionar algunos ejemplos, para algunos autores, las políticas de I+D, los programas de formación y educación, ciertas políticas fiscales, alcanzan mayor nivel de eficiencia cuando

son diseñadas por la red institucional local y regional (Becatini & Rullani, 1993; Streeck, 1997)

Se produce de ese modo una reapropiación del territorio, entendido como un entorno o sujeto activo para la generación de recursos especializados – principalmente aquellos de tipo intangibles- y se coloca como base para la competencia, la habilidad para producir nuevos recursos⁴¹ y recrear entornos de eficiencia en términos de coste, calidad e innovación (Vázquez Barquero, 1999).

CUADRO N° III. Definiciones de Desarrollo Local y Estrategia de Desarrollo Local.

“Desarrollo Local es un proceso de crecimiento y cambio estructural, en el que las formas de organización, el sistema de relaciones y la dinámica de aprendizaje juegan un papel estratégico; pero que además, se caracteriza por su dimensión territorial, no sólo debido al efecto espacial de los procesos organizativos y tecnológicos que en él se dan, sino por el hecho de que cada localidad o región es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando un entorno institucional, económico y organizativo particular” (Vázquez-Barquero, 2000, pág. 60)

“La política de desarrollo local cumple una función relevante en los procesos de ajuste productivo,[...] a través de las iniciativas locales: fomenta la difusión de las innovaciones y el conocimiento, facilita la creación de redes de empresas, mejora la diversidad urbana y estimula la densidad del tejido institucional. Es decir, la política de desarrollo local permite mejorar el comportamiento de cada uno de los factores determinantes de la acumulación de capital” (Vázquez-Barquero, 2000, pág. 60)

“El Desarrollo Local es una estrategia territorial competitiva basada en el aprovechamiento pleno del potencial de utilidad endógeno con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos. El Desarrollo Local tiene un carácter pluridimensional e integrado y supone la implantación de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo de dinamización del territorio y la sociedad local, mediante la participación protagonista y corresponsable de los principales actores socioeconómicos y políticos locales” (Vázquez-Barquero, 2000, pág. 58)

“La Estrategia de Desarrollo Local se instrumenta a través de medidas de política de carácter multisectorial y, en su caso, sectoriales, que actúan de manera sistemática sobre los factores de competitividad de cada territorio. De hecho, las Administraciones Públicas, desde todos sus

⁴¹ De este modo, la caracterización económica del territorio se ve profundamente alterada en la medida que decae el paradigma del territorio como stock de recursos productivos genéricos que impulsa una competencia interterritorial basada en la dotación de factores estáticos, característico de la etapa fordista.

ámbitos, pueden influir sobre la ventaja competitiva de un sistema productivo-territorial; concretamente, en la medida que sus políticas afecten a los atributos determinantes de las condiciones del entorno competitivo, como son la innovación tecnológica, el funcionamiento de los mercados, el papel promotor y regulador de las instituciones y la cultura emprendedora” (Cotorruelo Menta, 2001, pág. 105).

Este posicionamiento demanda de parte de la ciudad/región una capacidad de movilización en torno a un proyecto de desarrollo; lo que implica la posibilidad de constituirse como actores socioeconómicos que deben conciliar ciertos niveles de cohesión y formación de capital social, desarrollar una capacidad innovadora y generar un conjunto de bienes públicos.

De acuerdo con esta perspectiva teórica, las estrategias de la ciudad/región constituida como sistema de producción e innovación social, no solo deben ser vinculadas con la existencia de activos locacionales propios, sus ventajas competitivas o con su trayectoria de desarrollo particular, sino que también deben estar dirigidas a la capacidad para desarrollar y acumular capital social.

Es importante mencionar en este punto que la perspectiva nuevo-regionalista recupera la conformación del capital de social (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1993; Putnam R. , 2000) desde una doble perspectiva.

La primera hace referencia a los lazos internos de la región (*bonding capital*) y la otra transita a través de las interrelaciones con el exterior de la región (*bridging capital*). De acuerdo con esta perspectiva, ambas formas o tipos de capital social contribuyen con la producción/reproducción de redes de cooperación, confianza y reciprocidad del territorio y, por lo tanto, funcionan como mecanismos de impulso de su propio desarrollo socioeconómico (Putnam R. , 2000).

Sin embargo es importante apuntar que, mientras el *bonding capital*, lo hace articulando dinámicas de inclusión/exclusión en las redes de proximidad a partir de las categorías de pertenencia e identidad; el segundo, *bridging capital*, contribuye a través del fenómeno de inclusión/exclusión en las redes de larga distancia a partir de la movilidad o flujos reales o virtuales (Putnam R. , 2000).

En esta línea, tanto el nivel de desarrollo como la calidad de la articulación entre ambos tipos de redes son fundamentales para el potencial de activación del desarrollo regional y local y para la construcción de la región como actor socioeconómico relevante.

De acuerdo con este posicionamiento, son precisamente los procesos de transformación e innovación social y tecnológica que tienen lugar en el territorio los que realizan la función de conectar con mayor o menor fluidez las redes de proximidad y las redes de larga distancia.

En lo que concierne al *bonding capital*, además del desarrollo del tejido asociativo local, la vinculación de la empresa al territorio o economía local adquiere una importancia crucial para la generación de redes territoriales internas, de forma que el enraizamiento (*embeddedness*)⁴² de la misma en el contexto sociocultural más inmediato se convierte en un activo añadido (Polanyi K. , 1968; Granovetter, 1983; Polanyi K. , 1957).

En particular las redes locales de empresas acarrean un conocimiento *adherido* al territorio. La transferencia de conocimientos dentro y fuera de la red depende de la *confianza* entre los agentes. La confianza no es accesible para todos, por lo cual este proceso de intercambio tiende a realizarse dentro del ámbito local (Amin & Thrift, 1994). Así, en la red se concitan al máximo las ventajas derivadas de la proximidad territorial en los aspectos relacionales, optimizando de esta manera las ventajas relacionales de la economía local y las potencialidades del capital social de la región. Pero más importante aún es que en situaciones de fuertes niveles de enraizamiento local de las empresas se puede contemplar la posibilidad de generar localmente redes micro o meso-regulatorias que dotan de un contenido espacial a las redes inter-empresariales.

De acuerdo con la perspectiva teórica, es posible que se puedan llegar a desarrollar en los entornos locales interdependencias entre los poderes públicos, los agentes privados y/o las instituciones intermedias dando lugar a modos de

⁴² El concepto de *embeddedness*, expresa tres ideas. La primera – planteada por K. Polanyi en *The Great Transformation* (1957) e introducida más tarde en la sociología por M. Granovetter (1985)– es la idea de que todas las formas de intercambio económico están enraizadas (*embedded*) en relaciones sociales; de ahí que muchas instituciones económicas sólo puedan explicarse por las relaciones sociales en las que están insertas.

La segunda idea es la de que el proceso de enraizamiento se produce en la realidad empírica de distintas formas: como lazos sociales, como formas asociativas, como prácticas culturales, como contextos políticos, como instituciones y de que todas esas formas tienen efectos importantes en la conformación de las oportunidades y constricciones a las que se enfrentan los individuos y las comunidades cuando emprenden proyectos de desarrollo.

La tercera idea es la de que los beneficios que, en una comunidad concreta, se obtienen de ese proceso de enraizamiento van siempre acompañados de costes, y que el cálculo de esos beneficios y costes cambia conforme avanza el proceso de desarrollo.

Para ampliar respecto del concepto de enraizamiento véase también los aportes de Gouldner (1954), Selznick (1957) y Stinchcombe (1965) entre otros.

gobernanza asociativa que se caracterizarían por presentar un grado importante de autorregulación local.

Habiendo entonces revisado en detalle los fundamentos político institucionales del esquema nuevo-regionalista, veamos sobre qué planos de análisis sostiene la gestión de las políticas de Desarrollo Local.

Según Cotorruelo Menta, “el desarrollo territorial en condiciones de competencia se puede concebir como un proceso de objetivos múltiples que, por su carácter y dinámica, demanda una adecuada Planificación y Gestión Estratégica” (Cotorruelo Menta, 2001, pág. 3).

Estos objetivos múltiples se pueden resumir a partir de la búsqueda de:

- a) “eficiencia en la asignación de recursos, para la competitividad territorial
- b) equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, para la cohesión social
- c) equilibrio del entorno medioambiental, para la conservación del sistema productivo-territorial” (Cotorruelo Menta, 2001, pág. 3)

Asumiendo que la política de DL es una estrategia territorial competitiva que se basa en el aprovechamiento pleno del potencial de utilidad endógeno con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos; es que el DL asume un carácter pluridimensional e integrado.

En función de ello una variedad de autores considera que “la estrategia de desarrollo local se instrumenta a través de medidas de política de carácter multisectorial y, en su caso, sectoriales, cuyo objetivo es actuar de manera sistemática sobre los factores de competitividad de cada territorio” (Cotorruelo Menta, 2001; Vázquez-Barquero, 1999; Boisier, 2005; Boisier, 2000).

De acuerdo con un esquema metodológico ampliamente difundido, la gestión estratégica⁴³ de políticas de desarrollo local destinadas a un territorio (Vázquez-Barquero, 1999; Cotorruelo Menta, 2001) se referencia con cinco planos de actuación. Estos planos o dimensiones de actuación adoptan entre sí un carácter sistémico, en la medida que se vinculan con diversos aspectos de la organización

⁴³ La corriente nuevo-regionalista sustituye frecuentemente el término política por el de estrategias. Este posicionamiento se vincula con la revisión crítica que realiza respecto de las concepciones que identifican el ámbito de las políticas públicas como un campo en el que las prerrogativas y el monopolio de la acción se colocan en el ámbito del aparato estatal. De acuerdo con varias vertientes regionalistas (ejemplo: teoría del desarrollo endógeno (Vázquez-Barquero, 2000), la acción pública estatal se intenta articular con las iniciativas, los recursos y las capacidades de los actores sociales y privados, rediseñando de este modo los límites acerca de “lo público”.

territorial, y se referencian a partir de la siguiente denominación: *hardware*, *software*, *orgware*, *finware* y *ecoware* (ver Cuadro IV).

CUADRO N° IV. DIMENSIONES DE ACTUACION DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO LOCAL (DL)	
<i>HARDWARE</i>	Comprende las actuaciones sobre las infraestructuras de soporte y acogida de la actividad empresarial (transporte, comunicaciones, recintos feriales, parques empresariales o tecnológicos, incubadoras de empresa, centros de servicios a las empresas); además de las viviendas y los equipamientos sociales y las actuaciones de renovación urbana (Vázquez-Barquero, 1999)
<i>SOFTWARE</i>	Las actuaciones en este ámbito están destinadas a facilitar la información y transmitir el nuevo “know how” del desarrollo; y en todo caso, a valorizar los recursos humanos y mejorar los procesos de gestión de las actividades locales (Vázquez-Barquero, 1999)
<i>ORGWARE</i>	Contiene todos los instrumentos e instituciones que permiten organizar el desarrollo local y regional. Comprende la organización gubernamental, de las agencias territoriales y de las demás unidades autónomas especiales y organizaciones sectoriales que configuran el diseño organizativo del desarrollo local basado en la formación de sistemas de ciudades competitivas (Vázquez-Barquero, 1999)
<i>FINWARE</i>	Enfatiza los aspectos y mecanismos de financiación del desarrollo, como una parte importante de la eficacia de las políticas de promoción del desarrollo competitivo. Por ejemplo, la solución de los problemas presupuestarios de las unidades locales de la organización del desarrollo; la financiación promocional del cambio estratégico y de la innovación empresarial (Cotorruelo Menta, 2001)
	Considera las acciones encaminadas al crecimiento sostenible, lo que significaba supeditar el crecimiento económico a una

ECOWARE	gestión eficaz del medio ambiente. Por ejemplo, las inversiones y acciones promocionales para controlar la contaminación, la gestión de los residuos urbanos (Cotorruelo Menta, 2001)
----------------	---

El *hardware* del desarrollo local está formado por las infraestructuras que sirven de base a los procesos de cambio estructural y que son instrumentos indispensables para el funcionamiento del sistema productivo, ej: redes de transporte, infraestructuras. El *software* del desarrollo local se compone por los factores que son necesarios para el crecimiento. Son componentes de carácter inmaterial, como por ejemplo: la cualificación, el saber hacer. El *finware* está formado por el conjunto de instrumentos financieros que se utilizan para el desarrollo estratégico de un territorio. El *ecoware* del desarrollo consiste en el conjunto de instrumentos que organizan el uso adecuado de los recursos naturales existentes.

Dentro de esta esquematización, nos interesa destacar principalmente el plano del *orgware*, que es la dimensión que refiere a la capacidad de organización económica, social e institucional de un territorio.

En este sentido dentro de ese plano **están contenidas las instituciones y organizaciones que configuran el diseño organizativo de un determinado territorio.**

De acuerdo con este esquema metodológico, las administraciones públicas –de diversas escalas- pueden influir sobre la ventaja competitiva de un sistema productivo-territorial, en la medida que sus políticas afecten los atributos determinantes de las condiciones del entorno competitivo, como lo son por ejemplo: la innovación tecnológica, el funcionamiento de los mercados, el papel promotor y regulador de las instituciones y la cultura emprendedora.

Una de las estrategias que se ha utilizado desde la dimensión del *orgware* para incidir en la mejora competitiva de los escenarios locales y regionales ha sido la creación de agencias especializadas para la promoción y gestión del desarrollo.

Repasemos a continuación:

¿Qué expresan estas organizaciones dentro del esquema local/regional? Y, ¿qué tipo de roles se espera que desempeñen?

Los actores del *orgware*: la emergencia de las ADR como referencias empíricas del nuevo-regionalismo.

De acuerdo con el posicionamiento que se desprende tanto de organismos y plataformas de asesoramiento a gobiernos (OECD, 2006, 2010; EURADA, 1999; ILS-LEDA, 2003) como de una variedad de autores (Osborne S. , 1999; Danson, Halkier, & Damborg, 1998; Blakely & Leigh, 2010) la creación de organismos o agencias especializadas para el desarrollo forma parte de un cierto consenso establecido respecto del cual las actividades de promoción y desarrollo económico son diferentes a otras funciones y responsabilidades que tienen los gobiernos regionales y locales.

Según esta corriente de opinión, las funciones de los gobiernos locales y regionales se pueden identificar a partir de cuatro categorías, a saber:

- *Funciones de representación*: que involucran todas las acciones que son emprendidas por las autoridades locales/regionales en representación de la comunidad que las elige.
- *Funciones de prestación de servicios*: involucran la provisión de todos los servicios, facilidades e infraestructura que son considerados como esenciales para mejorar la productividad de las empresas y la calidad de vida de la población local.
- *Funciones de regulación*: implican el suministro y aplicación de directrices y normas para mantener el orden y el bienestar de la población local.
- *Funciones de desarrollo e inversión*: se involucra aquí el estímulo y la gestión del crecimiento económico sustentable y el bienestar social y ambiental para el beneficio de los residentes, trabajadores y potenciales visitantes futuros. En esta línea la atracción y retención de inversión se comportan como variables claves.

Para la OECD, por ejemplo, “esta cuarta función del gobierno local es diferente a las otras funciones”...en la medida que “la agenda de desarrollo e inversión opera con mercados, geografías, plazos, socios, financiamiento, accionistas, herramientas y audiencias diferentes” (traducción propia de OECD, 2010, pág. 15).

Teniendo en cuenta este conjunto de recomendaciones, y entendiendo que el desarrollo local es una actividad especializada, “muchos gobiernos locales comprenden que se requiere experiencia adicional, nuevas estructuras organizacionales y acuerdos, además de las actividades ordinarias del gobierno y de la administración municipal. Por eso, una opción organizacional clave para promover el desarrollo económico es el uso de **Agencias de Desarrollo**” (traducción propia de OECD, 2010, pág. 15; subrayado y resaltado nuestro)

En su versión más estilizada, una Agencia de Desarrollo (en adelante ADR) (Cuadro) se define como **una estructura legal sin fin de lucro, generalmente en mano de actores territoriales del ámbito público y privado, que actúa como un instrumento a partir del cual estos actores locales planean y activan de modo compartido iniciativas para el desarrollo económico territorial, identificando los instrumentos más convenientes para su realización potenciando el apoyo técnico y financiero** (OECD, 2006).

CUADRO V. Diversidad de Agencias de Desarrollo según OECD.

Existen varias nomenclaturas para definir estas entidades:

- » Compañías de desarrollo económico
- » Compañías de desarrollo de ciudades
- » Agencias de desarrollo local
- » Agencias de desarrollo regional
- » Agencias de desarrollo económico
- » Corporaciones de desarrollo económico
- » Autoridades de desarrollo
- » Agencias locales de promoción de inversiones
- » Agencias de desarrollo de ciudades
- » Corporaciones de desarrollo urbano
- » Corporaciones de desarrollo ciudadano
- » Compañías de regeneración urbana

De acuerdo con la OECD esta diversidad no significa necesariamente que cada una desempeña actividades diferentes. Organizaciones con nombres diferentes desarrollan muchas veces las mismas funciones (OECD, 2010)

En términos funcionales, estas organizaciones vienen a asumir diversos **roles de mediación** entre el Estado (ejemplo: gobiernos locales, regionales e instituciones públicas), el Mercado (las empresas) y la Sociedad Civil (ejemplo: organizaciones sectoriales, sociales, etc) y **de colaboración**.

De acuerdo con la definiciones estilizadas respecto de lo que representa una ADR, es de esperar que ambos roles se vinculen principalmente con estrategias focalizadas en la movilización de los “recursos endógenos” y el aprovechamiento de los “recursos exógenos” de los espacios sobre las cuales operan, a los efectos de intentar maximizar el *potencial* de desarrollo de una región o localidad.

El tránsito hacia ese potencial implica la promoción de mecanismos de trabajo de tipo colaborativo que suponen el traspaso de las fronteras mismas de la organización (*cross-boundary*) y se basa en la utilización de métodos de acción caracterizados por un mayor grado de horizontalidad –ej. trabajo en red, cooperación interinstitucional, etc.- y cierta aptitud para promover, generar y/o desarrollar cierto nivel de coordinación vertical de las políticas vinculadas.

Brevemente podemos decir que de las experiencias institucionales que se registran primeramente en países desarrollados y tiempo después en aquellos en vías de desarrollo, las denominadas Agencias o Asociaciones para el Desarrollo han sido altamente replicadas. En este tipo de instituciones la presencia de la semántica nuevo-regionalista intenta corporizarse de modo extendido.

Más allá de las consideraciones que pudieran efectuarse en torno de sus características particulares o sobre las situaciones contextuales en que operan (Danson, Halkier, & Damborg, 1998; Clark, Huxley, & Mountford, 2010; Jones, 2008) en términos de formatos y/o diseños institucionales, la dinámica de creación de las mismas se asocia con la creciente importancia que adquiere el sector público no estatal⁴⁴ en las últimas décadas.

Probablemente, la influencia relativa del *managerialismo*⁴⁵ sobre el sector público en el marco de las reformas de primera y segunda generación, haya servido de plataforma común y sea un argumento de fuerza para explicar la vertiginosa y cuantiosa emergencia de estas experiencias institucionales entre los años '80 y '90.

⁴⁴ El sector público no-estatal se define aquí como organizaciones o formas de control “públicas” porque se vuelcan al interés general pero no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales (Bresser-Pereira & Cunill Grau, 1998).

⁴⁵ La idea central del *managerialismo* es suponer que no hay una diferencia fundamental entre el sector público y el privado, alegando que si existen diferencias, son borrosas. Los fundamentos de este posicionamiento radican en que los gobiernos han adoptado enfoques del ámbito de los negocios, que utilizan prácticas gerenciales y enfoques orientados al cliente. El *managerialismo* ha promovido el abandono nominal y práctico de la Administración Pública intentando su reemplazo por el estudio de la gestión pública. A los efectos de profundizar véase (Johnston, 1998); (Buchanan, 1986); (Osborne & Gaebler, 1993).

Si se acepta esa idea, es posible verificar cierto grado de *isomorfismo organizacional*⁴⁶ (DiMaggio & Powell, 1983) durante su emergencia.

Ahora bien, en relación con sus funciones de mediación y colaboración, tanto las experiencias internacionales (Yuill, 1982; Danson, Halkier, & Damborg, 1998; Kayasü, 2006; Jones, 2008) como las locales, no demuestran contundentemente la presencia de modelos “exitosos” que hayan logrado amortiguar, al menos en parte y junto a otros actores (básicamente estatales), los aspectos más críticos de los cambios estructurales operados bajo diversas situaciones de crisis del sistema capitalista.

Si bien es cierto que adjudicarles esa capacidad sería, desde nuestro punto de vista, sobrestimar sus posibilidades de intervención en los planos políticos y socioeconómicos; la aclaración es pertinente, en la medida que tanto las expectativas puestas en torno de sus potencialidades como el grado de adhesión que tuvieron este tipo de institucionalidades en contextos sumamente diferenciales simulaban la presencia de un *primum mobile*⁴⁷.

Siendo ahora menos exigentes, su estudio parece pertinente en la medida que puede ayudarnos a entender, desde la dimensión institucional, la complejidad que asume la dinámica del desarrollo en la escala regional.

En efecto, más allá de las causas que dan origen de este tipo de experiencias institucionales, los procesos de up y down-scaling (Swyngedouw, 1997; Brenner, 2004) propios de la actual reorganización de la arquitectura capitalista

⁴⁶ Para DiMaggio y Powell, los campos organizacionales existen en la medida en que están definidos institucionalmente. El proceso de definición institucional, o ‘estructuración’, consiste en cuatro etapas: un aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo; el surgimiento de estructuras inter-organizacionales de dominio y de patrones de coalición claramente definidos; un incremento en la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo; y el desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones de que están en una empresa común. La integración de los campos organizacionales se realiza por un proceso limitador o de influencia, llamado **isomorfismo**, que obliga a una organización a parecerse a otras que enfrentan las mismas condiciones ambientales. Este proceso puede ser coercitivo, mimético o normativo. Se aclara que esta tipología es analítica ya que los tipos no siempre son empíricamente distintos. El **isomorfismo coercitivo** resulta de presiones tanto formales como informales que ejercen las expectativas culturales en la sociedad sobre las organizaciones. El **isomorfismo mimético**, remite a “respuestas estandarizadas frente a la incertidumbre” (DiMaggio & Powell, 1983, pág. 150). Éste es el caso cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales, cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones, que les parecen más legítimas o exitosas. El **isomorfismo normativo** está asociado a la profesionalización y a la instauración de condiciones y métodos de trabajo.

⁴⁷ La idea de un *primum mobile* da lugar a pensar en términos de **prerrequisitos** necesarios para activar procesos de cambio. Muchos estudios del desarrollo, sobre todo aquellos vinculados a la economía regional parecieron encontrar en estas nuevas institucionalidades los mecanismos adecuados para generar procesos de reactivación regional.

posfordista (Peck, 2002; Harvey, 1989) evidencian, tal como hemos descrito en el capítulo anterior, un incremento del stock institucional sub y supra-nacional. Probablemente esta situación imprime una nueva dinámica en la gestión de lo territorial. Decimos, nueva; no mejor, ni peor.

Frente a esta cuestión debemos preguntarnos si la nueva densidad institucional emergente, representada en este caso por las ADR, ha generado la posibilidad de reducir brechas o disparidades en términos de escalas sub-nacionales. O expresado en sentido opuesto, en qué medida los esfuerzos de estas nuevas institucionalidades, en tanto actores del nuevo mapa de *governance* territorial, contribuyen a promover procesos de desarrollo más o menos convergentes que expresen efectivamente un cambio en los modos de gestión territorial basado en estructuras de auto-organización más reflexivas.

Explorando los límites del nuevo-regionalismo

La evidencia empírica nos estaría indicando varias cuestiones.

En la escala global, no parecieran estar dándose procesos de convergencia en términos de ingreso o producto entre los países. Al menos en los últimos 50 años, la brecha de ingresos entre los países industrializados y en desarrollo no se ha reducido. Aunque si parecieran estar estableciéndose más acuerdos en torno de las fuerzas o factores que pueden explicar las divergencias. Se comparte sobre la insuficiencia de los fundamentos (recursos, tecnología y preferencias) como condición necesaria para el desarrollo y también se han relajado las posturas que apuntaban sobre las distorsiones gubernamentales. Las tendencias actuales ponen énfasis sobre los modos en que se organizan los países, sobre todo en cómo son manejados los escenarios de cambio organizacional (Crafts, 2002; Hoff, Stiglitz, 2002). Se recupera el peso de la historia, de las instituciones y sobre todo sus capacidades (North, 1990; Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2001; Rodrik, Subramanian, & Trebbi, 2003; Geddes, 1994; Guy Peters, 1999; Hodgson, 1999)

En la escala sub-nacional, las tendencias parecieran similares. Importantes desplazamientos migratorios de ámbitos rurales a urbanos, crecimiento exponencial de ciertas ciudades, consecuente conformación de grandes áreas metropolitanas, algunas de las cuales se van estructurando como verdaderos sitios de acumulación y reproducción de capital que van adquiriendo una distancia cada

vez mayor en relación con aquellas de menor escala. Regiones y ciudades que pierden competitividad en detrimento de otras que muestran un desempeño mejor (Sassen, 1996; Veltz, 1997; Moncayo, 2004; Cao & Vaca, 2006).

Considerando estas cuestiones y reconociendo –tal como lo hemos puesto en evidencia en el Capítulo I- que los viejos patrones y procesos de desarrollo regional de posguerra se vienen rediseñando global y localmente, pareciera que ciertas características actuales en torno de la dinámica entre la **selectividad escalar del capital y las nuevas estatalidades y/o espacios institucionales emergentes**, no estarían arrojando indicios concretos sobre el acortamiento en las brechas de desigualdad del desarrollo. Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que esta dinámica que se manifiesta en el marco de procesos de territorialización, de-territorialización y re-territorialización (Brenner, 2004; Swyngedouw, 1997; Mattos, 2006; Harvey, 1997); viene a poner en tensión las teorías, las políticas y hasta los propios instrumentos de intervención.

Atendiendo entonces al interés de nuestro trabajo, centrado en la escala sub-nacional, los avances teóricos y empíricos vienen enfatizando como factor estratégico el desarrollo de capacidades de gestión para abordar los procesos de desarrollo territorial. Abordando como marco los procesos de gobernanza sostienen la inquietud de trabajar en pos de mejorar los niveles de coordinación vertical y horizontal de las políticas de desarrollo desde la escala local (Agranoff y Mc Guire, 2003) remarcando la necesidad de promover y/o fomentar esfuerzos colaborativos entre actores (sean estos públicos como privados) tanto para la producción de bienes como de servicios públicos (Donahue y Zeckhauser, 2011; Ostrom, 1990, 1993).

Correlacionando estas ideas e incorporando la perspectiva nuevo regionalista, el desarrollo tendría mejores posibilidades de manifestarse en aquellos entornos territoriales que disponen de un sistema de instituciones medianamente evolucionado y complejo, con presencia de redes de relaciones entre empresas, instituciones de capacitación e investigación, asociaciones de empresarios y gobiernos locales, entre otros actores territoriales, que logran alcanzar por esta vía un manejo más eficaz de los recursos disponibles (tanto los endógenos como los exógenos).

Habiendo dado cuenta de los fundamentos económico-políticos (Capítulo I) y político-institucionales (Capítulo II) entre los que se inscribe la perspectiva

nuevo-regionalista y habiendo recuperado en ese marco la emergencia institucional de las ADR y sus definiciones estilizadas; cabe entonces avanzar en el próximo Capítulo analizando el contexto de surgimiento de estas referencias empíricas en la Argentina y en la Provincia de Santa Fe.

PARTE II

RESCALLING Y DESARROLLO REGIONAL EN ARGENTINA.

Introducción

A comienzo de la década del '90 y como respuesta inmediata a la crisis económica de los años '80, se establecieron en Argentina una serie de medidas económicas tendientes a lograr el equilibrio macroeconómico. Las principales políticas para cumplir con ese cometido se focalizaron en la realización de ajustes en la balanza de pagos, la reducción de la escala de la administración estatal, la desregulación, la reestructuración de incentivos y de precios relativos y la descentralización de servicios y privatización de empresas públicas.

Estas medidas políticas se ajustaban al esquema propuesto por el denominado Consenso de Washington, que inspirado en la reconversión neoliberal de los años 70 y 80, atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social basado en una matriz de corte Estado-céntrica que había facilitado el intervencionismo desmesurado del Estado, el ejercicio de roles estatales inadecuados e identificaban una conducta cuasi-rapiñera por parte de quienes tenían en sus manos el control del aparato estatal.

Frente a este diagnóstico, las recomendaciones propuestas se encaminaron hacia la resignificación de las esferas de intervención que implicaban al mismo tiempo la retracción del Estado y la ampliación del Mercado, el establecimiento de un nuevo esquema de división social del trabajo y la desregulación de la actividad económica. Este conjunto de propuestas irradiaba desde de los principales *thinks tanks* vinculados con la ortodoxia económica, universidades de elite (como Chicago, Harvard) y organismos internacionales (ej. FMI, BM).

En línea con este conjunto de recomendaciones, se propusieron dos tipos de reformas: a) las de primera generación y b) las de segunda generación.

Las reformas de *primera generación* se vinculaban con los procesos de *ajuste estructural y estabilización macroeconómica*. El cuadro de situación para la mayoría de los Estados latinoamericanos durante la década de los ochenta y los noventa estuvo caracterizado por déficits presupuestarios, políticas monetarias

flexibles y elevados índices inflacionarios. Las políticas de primera generación se orientaron a generar los ajustes necesarios para intentar garantizar la estabilización económica.

Durante este período de reformas, se dio cabida a las intervenciones del Fondo Monetario Internacional, quien acudía al rescate estableciendo a las contrapartes políticas de presupuestos balanceados guiadas por el principio de austeridad fiscal, mayor nivel de rigidez en las políticas monetarias, la reducción del tamaño del gobierno, la privatización de empresas propiedad del Estado y la desregulación de la actividad económica, como condición para prestar ayuda.

Por su parte, las reformas de *segunda generación* estaban vinculadas con la reforma institucional hacia adentro. Bajo este segundo paquete de medidas se delineaba la construcción, la reconstrucción y en algunos casos la reforma de las instituciones existentes. Esta segunda oleada de políticas se orientaba a fortalecer al mercado mediante la reducción de las funciones estatales, enfocándose en su eficiencia burocrática vía intensificación de privatizaciones, contratación externa para la provisión de servicios públicos y aplicación de técnicas y métodos de *management* que buscaban optimizar el gasto de las funciones públicas del Estado. En línea con lo que sostiene Oszlack (1999), las reformas de primera generación correspondieron a la «etapa fácil» de la reforma del Estado.

Consecuentemente, “comprometieron un activo liderazgo del poder ejecutivo, que en varios casos dispuso de muy amplios poderes para administrar el proceso de reforma por decreto, sustrayéndolo, prácticamente, de la discusión política parlamentaria.

Ello fue facilitado, además, por el debilitamiento o pérdida de legitimidad de otros actores (v.g. sindicales, militares) que, en circunstancias diferentes, bien podrían haber jugado un papel contestatario y obstructor del proceso” (Oszlak, 1999, pág. 86).

Para el autor, la relativa “facilidad” de las reformas de primera generación no solo dependía de condiciones de viabilidad político-ideológico favorables sino, también, de la relativa “simplicidad” de las propias reformas planteadas. En este sentido, “no se trataba, como ocurría en las décadas de la prehistoria reformista, de introducir cambios, sino de extraer áreas de la competencia estatal, de desprenderse de dominios funcionales. La intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito” (Oszlak, 1999, pág. 87)

Si tal como nos sugiere Oszlak (1999), las reformas de primera generación se referenciaban con una dimensión más cuantitativa (en la medida que apuntaba a menos Estado), las reformas de segunda generación intentaban mejorar las capacidades de intervención desde una dimensión de tipo cualitativo orientadas hacia la “reinvención del gobierno” (Osborne & Gaebler, 1992) y las “buenas prácticas”.

A partir del conjunto de reformas iniciadas en Argentina desde principios de los años '90, la economía y la sociedad asistieron a un proceso de profundas transformaciones estructurales:

- a) procesos de descentralización, cuyos fines implicaron el traslado de responsabilidades de gestión a los gobiernos sub-nacionales (provincias/municipios);
- b) procesos de privatización, que pusieron en manos de empresas privadas y/o empresas estatales trasnacionales la provisión de los principales servicios públicos;
- c) procesos de desregulación, que implicaron el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, las que pasaron a ser consideradas superfluas o negativas para su desenvolvimiento; y,
- d) procesos de tercerización de servicios, que llevaron a un número creciente de instituciones públicas a procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios que en la etapa anterior eran provistos por unidades operativas propias, a los procesos de integración económica y apertura de mercados con la presión de la deuda externa (Oszlak, 1999).

Como consecuencia de estos procesos de “*shock institucional neoliberal*” (Azpiazu & Schorr, 2004) se impactó sensiblemente sobre cuatro aspectos o problemas interdependientes de la reforma del estado:

- a) la delimitación de su tamaño;
- b) la redefinición de su papel regulador;
- c) la alteración de la “*gobernancia*” o la capacidad financiera y administrativa para instrumentar decisiones políticas; y
- d) los procesos de la gobernabilidad (la capacidad política de gobernar) (Bresser Pereira, 2008).

En este Capítulo pretendemos describir la influencia que han tenido estas transformaciones en la Argentina, asumiendo que forman parte del contexto general en el que se inscribe el surgimiento de las instituciones que analizamos en este trabajo.

Abordaremos en primer término las principales características del entorno económico y las respuestas político-institucionales que se desatan a partir de la crisis de fines de los años '80. En esa línea daremos cuenta de los diversos instrumentos utilizados para llevar adelante los procesos de reforma del estado y de sus implicancias respecto de los patrones de intervención estatal que emergen a partir de ese período.

Este recorrido no permitirá verificar en el caso argentino -tal como interpretamos en los Capítulos I y II- la tendencia de dislocamiento estructural que se produce y cómo a partir de allí se van promoviendo formas de gobernanza que intentan trasladar a partir de diversos mecanismos, el reposicionamiento de los ámbitos sub-nacionales (regiones y localidades) como sujetos y espacios activos para la construcción de competitividad territorial.

De este modo, pretendemos dar cuenta de la aparición de un nuevo escenario institucional para la gestión de políticas de desarrollo regional que emerge como consecuencia de la redefinición del patrón de intervención estatal.

CAPITULO III

Ajustes, reformas estructurales y esquemas de reconversión en Argentina.

A comienzos de los años noventa se implementó en la Argentina una experiencia de ajuste y reformas estructurales que procuraban estabilizar la economía y posibilitar un proceso de crecimiento sostenido.

Hasta ese momento el crecimiento económico se había caracterizado por manifestar procesos cíclicos de *stop and go* (contención y arranque) como consecuencia de la rigidez de la oferta de productos exportables y de la fuerte dependencia de la actividad manufacturera respecto de las importaciones (Porto A. , 1975; Braun & Joy, 1968; Schvarzer, 1978; Villanueva, 1964).

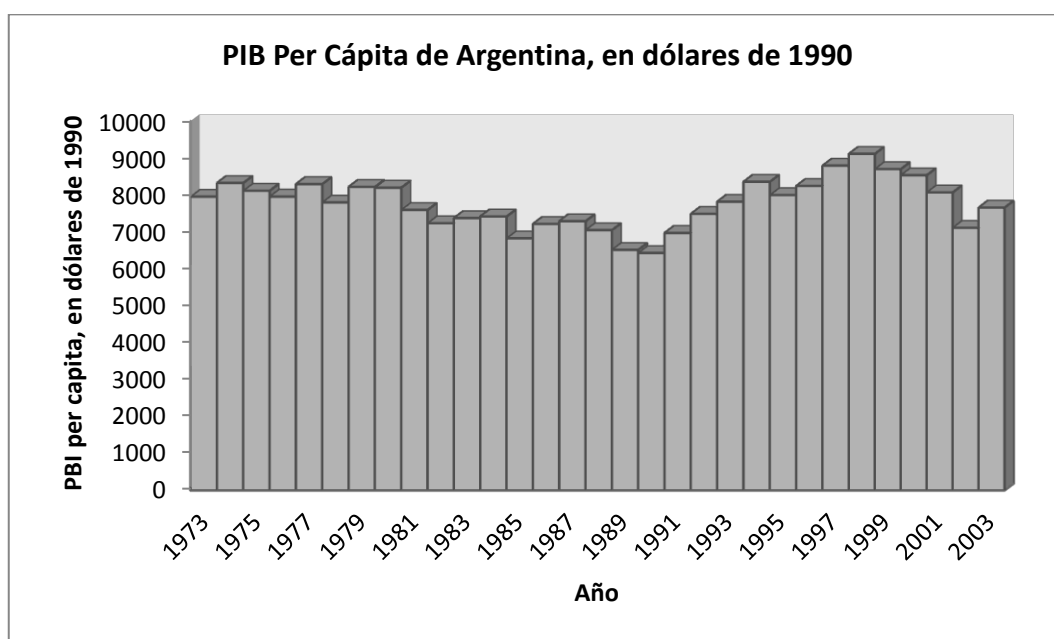
El período que se desarrolló entre mediados de los '70 y fines de los '80 estuvo marcado por un notable estancamiento productivo que, acompañado con una alta y persistente tasa de inflación, tuvieron un impacto importante en las variables del mercado de trabajo generando bajas salariales, disminución del empleo formal y aumento de la pobreza y la desigualdad (Beccaria, 2004).

Durante este período, comienza a registrarse una caída constante del PIB per cápita (ver Gráfico N° I), y el estado comienza a ser cuestionado en su múltiple rol de productor de bienes y servicios, de planificador y orientador de sectores –vía fiscal, crediticia y arancelaria- de regulador del ciclo económico y también en su rol benefactor (Gerchunoff & Llach, 1998).

La experiencia hiperinflacionaria de 1989 se comportó como un elemento definitorio para inclinar la balanza hacia aquellas posturas que dentro del clima intelectual de época revalorizaban al mercado frente al estado.

Las sugerencias emanadas del Consenso de Washington, como producto de los acuerdos entre los organismos financieros internacionales y el gobierno norteamericano, fueron bien recibidas por el gobierno del presidente Menem, en la medida que planteaban como necesarias una serie de reformas destinadas a la estabilización económica.

Gráfico N° I



Fuente: Elaboración propia en base a Madisson (2003)

En esencia, las pautas de política para que los países hicieran frente a sus respectivas crisis, partían de un diagnóstico bastante general a partir del cual se entendía que estas eran expresión del “excesivo” crecimiento del estado, del déficit fiscal, del desaliento a la inversión y de los esquemas de distribución impulsados por los gobiernos.

Recuperando estas líneas, el escenario de reformas estructurales que comenzó a manifestarse a principios de la década de 1990 en la República Argentina imprimió una nueva visión sobre el concepto de políticas públicas.

El mismo estaba sustentado en un nuevo esquema macroeconómico que partía de la premisa de que la hiperinflación se comportaba ante todo como una de las consecuencias principales de la crisis del estado y de que era necesario avanzar en un paquete sistémico de reformas que pudieran reestablecer cierto orden.

En línea con este diagnóstico, “la formulación de una política de reforma del estado pasaba así a ser no ya una condición necesaria para la estabilización sino, una condición suficiente para ello. Más aún se esperaba que el solo anuncio de la reforma integral ayudaría a detener la huida hacia el dólar y a sofocar la inflación, si es que lograba granjearse la credibilidad de los sectores económicos” (Gerchunoff & Llach, 1998, pág. 429).

Fue así que con la sanción de Ley N° 23696/89 de “Reforma del Estado” y la Ley N° 23697/89 de “Emergencia Económica” por parte del congreso nacional, se sentaron las bases para lo que se convertiría en una profunda reforma de la administración pública del país.

Estas reformas de carácter estructural, que se complementarían con otras posteriores⁴⁸, hicieron que las políticas públicas adquiriesen nuevos contenidos y funciones estratégicas, golpeando el esquema de “*capitalismo asistido*” que imperaba en Argentina desde la posguerra (Gerchunoff & Llach, 1998).

La Ley de Reforma del Estado vino a fijar un nuevo marco normativo a partir del cual se dejaba la puerta abierta para la privatización de empresas públicas (teléfonos, aviación, complejos siderúrgicos y petroquímicos, rutas y puertos), para la transferencia de servicios a los espacios sub-nacionales, la concesión de obras públicas y se establecía un tratamiento igualitario del capital extranjero respecto del nacional.

El texto de la ley era determinante en la medida que autorizaba al “Poder Ejecutivo Nacional para proceder a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones a obras cuya gestión actual se encuentre a su cargo, o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, que hayan sido declaradas “sujeta a privatización” conforme con las previsiones de esta ley” (*Ley N°23.696/89, Artículo N° 11*)

Por su parte, la Ley de Emergencia, significó la suspensión definitiva de los regímenes de promoción industrial-regional; desestimó las preferencias que beneficiaban a las manufacturas de origen nacional en los procesos de compras del estado y estableció el licenciamiento de un elevado número de empleados públicos entre otras cuestiones de alto contenido estratégico.

El escenario de transformaciones que se abrió a partir de estas dos experiencias regulatorias se complejizaría aún más con las políticas de apertura comercial externa y de reestructuración y desregulación de los mercados domésticos. La combinación de estos procesos terminó sometiendo a una gran cantidad de empresas y sectores a la presión competitiva extranjera y nacional; aunque hay

⁴⁸Entre las más importantes se encuentra la Ley de Convertibilidad, que establecía una caja de conversión de US\$1 = \$1, congelando de ese modo los instrumentos de política económica.

que apuntar paralelamente, que algunos mercados siguieron bajo el dominio de firmas que lograron re-articularse a partir de ciertos esquemas de protección⁴⁹.

Cuadro N° VI.

Objetivos y Aspectos de Intervención Ley N° 23696/89 y Ley N° 23697/89.

	Ley N° 23696/89 (Reforma del Estado)	Ley N° 23697/89 (Emergencia Económica)
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> • Declarar en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades anónimas con participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suspender los subsidios, subvenciones y todo otro compromiso del mismo carácter que, directa o indirecta mente, afecten los recursos del Tesoro Nacional y/o las cuentas del balance del Banco Central de la República Argentina y/o la ecuación económico financiera de las empresas de servicios públicos de cualquier naturaleza jurídica, en especial cuando éstas facturen tarifas o precios diferenciales.
Principales Aspectos de Intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Faculta al Poder Ejecutivo Nacional para transformar la tipicidad jurídica de todos los entes, empresas y sociedades. • Faculta al Poder Ejecutivo Nacional para disponer por acto fundando la creación de nuevas empresas sobre la base de la 	<ul style="list-style-type: none"> • Faculta la Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central. • Suspende Regímenes de Promoción Industrial. • Suspensión de Régimen de Promoción Minera. • Igualación de tratamiento entre el capital nacional e internacional.

⁴⁹ Para ampliar véase (Azpiazu & Schorr, 2004)

	<p>escisión, fusión, extinción o transformación de las existentes, reorganizando, redistribuyendo y reestructurando cometidos, organización y funciones u objetos sociales de las empresas y sociedades indicadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece un Programa de Propiedad Participada. • Faculta a establecer Contrataciones de Emergencia. • Autoriza la Concesión para la explotación, administración, reparación, ampliación, conservación o mantenimiento de obras ya existentes. • Autoriza transferencias por convenio a jurisdicciones provinciales y municipales de: Obras Sanitarias, Dirección Nacional de Vialidad, Gas del Estado, Rutas Nacionales y Redes de Distribución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suspende el régimen de compra nacional. • Suspende las contrataciones o designaciones en el ámbito de la Administración Pública. • Endurecimiento del Régimen Penal Tributario. • Propone la venta de inmuebles innecesarios.
--	---	--

Estamos en condiciones de afirmar que a partir de estas leyes se produjo un proceso de reformulación del papel del estado generándose un dislocamiento estructural caracterizado por el establecimiento de una estrategia de re-mercantilización que se reflejó en la revalorización del mercado dentro de ciertos niveles de la vida económica y en la creciente participación de las empresas privadas dentro del esquema de acumulación de capital.

Las reformas de modernización propugnaron de este modo el achicamiento del Estado y la retirada de éste respecto de la economía y la sociedad. Estas reformas no solo actuaron como determinantes o condicionantes de cambios en el régimen de acumulación, en la estructura económica, en los modelos productivos y en la organización y funcionamiento de las empresas, con sus repercusiones sobre la población económicamente activa, el funcionamiento del sistema de empleos, la

organización de los procesos de trabajo, los sistemas de formación (Neffa J. C., 2003); sino que también afectaron la distribución de la riqueza y reestructuraciones en las relaciones de poder social⁵⁰.

Hay que reconocer que estas reformas de tipo estructural no pudieron ser aplicadas sin un componente de legitimidad social.

Probablemente, parte de la explicación respecto de la aceptación de estas políticas, puede rastrearse en asociación con lo que Lechner (1993) denomina “el malestar con la política” propio de la época. Para el autor, “los diversos síntomas de malestar -la falta de confianza, el sentimiento de abandono e incertidumbre, la desidentificación con los asuntos públicos, etc. - señalan ausencias que, de modo invertido, configuran el imaginario colectivo acerca de lo que debe ser la política. De la política se espera conducción, protección, responsabilidad, códigos interpretativos. Estos elementos conforman las demandas de buen gobierno con las cuales los ciudadanos evalúan el quehacer político” (Lechner, 1993, pág. 39). En esta línea, el gran logro del gobierno menemista fue sin lugar a dudas haber alcanzado “la estabilidad”.

La estabilización de la economía había sido facilitada por las reformas de mercado que permitieron la salida de la hiperinflación y la recuperación del valor monetario a partir de la restricción a la oferta (Cavarozzi, 1997). Para una sociedad que había padecido escenarios de fuerte volatilidad económica, este hecho brindaba como contraparte cierto respaldo y legitimidad a las decisiones gubernamentales. Adicionalmente hay que reconocer que esta situación mejoraba el escenario para aquellos sectores que precisamente identificaban la crisis fiscal como una expresión de la sobrecarga estatal, debido a la satisfacción de las demandas ciudadanas⁵¹.

⁵⁰ Es evidente las reformas alteraron las relaciones de poder social como consecuencia de la desarticulación de las fuerzas sociales que se comportaban como la base del estado en las décadas anteriores a las del '90, cuya característica importante era la presencia de organizaciones que mediaban entre la sociedad y el Estado (ej. Sindicatos). Por otra parte, en el nuevo orden neoliberal los ciudadanos quedan relegados a un papel pasivo de espectador y de consumidor de las políticas públicas, en la medida que la política deja de ser el lugar privilegiado de la producción de la sociedad (Lechner, 1993)

⁵¹ Esta cuestión operó como un incentivo para promover políticas estatales basadas en principios de subsidiariedad. Los principios de subsidiariedad propugnan por transferir los costos de los servicios (ej. educación) a los ciudadanos, mediante cuotas por los servicios, incremento del sector privado y la descentralización. Estas ideas participan de un estado “limitado” que sólo sea un instrumento de los fines individuales, por oposición a toda forma estatal con políticas de bienestar que protejan derechos sociales de tipo universal.

Sin pretender agotar el análisis de los resultados de la aplicación de estas políticas, la falta de racionalidad en la interpretación de la crisis -de fines de los '80 o principios de los '90- y el camino emprendido por la transformación, más la acumulativa deslegitimidad de las políticas, fueron minando las posibilidades para intentar su reformulación sobre bases racionales (Lo Vuolo & Barbeito, 1993), creando espacios para la imposición de un discurso y una acción política que propiciaron cuando no el directo desmantelamiento, un proceso de reorganización cualitativa de las capacidades del Estado, que involucró cambios en su forma estructural, en la disposición estratégica de sus niveles jerárquicos y que transitó una profunda reorganización de sus relaciones con el mercado y la gobernanza.

Características y dinámicas del régimen de acumulación⁵² en la década del 90.

Como venimos sosteniendo, la crisis abierta a mediados de los setenta desembocó en la liberalización de la economía y en un nuevo régimen monetario y cambiario que hizo de la moneda, de la inserción internacional y de las formas de competencia la pieza clave del nuevo dispositivo institucional (Miotti & Quenan, 2004).

Si en la fase previa estábamos frente a un modo de regulación de tipo monopolista, cuya forma institucional dominante se asentaba en el rol del estado y en formas de acumulación intensivas centradas en el mercado interno con una integración creciente de los procesos productivos; el nuevo escenario evolucionaba hacia un modo de regulación más competitivo, basado en una apertura internacional sometida a una restricción de política cambiaria que implicaba condiciones particulares sobre la dinámica del régimen de acumulación (Miotti & Quenan, 2004).

⁵² Utilizamos aquí el concepto de régimen de acumulación desde el punto de vista de las teorías regulacionistas. Bajo esta perspectiva el régimen de acumulación se entiende como “el conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital, es decir que permite reabsorber o extender en el tiempo las distorsiones y desequilibrios que nacen dentro del mismo proceso. Las regularidades conciernen a: i) un tipo de evolución de organización de la producción y de relación de los asalariados con los medios de producción, ii) un horizonte temporal de valorización del capital sobre la base del cual pueden desprenderse principios de gestión; iii) un reparto del valor que permite la reproducción dinámica de los diferentes grupos sociales, iv) una composición de la demanda que valida la evolución tendencial de las capacidades de producción, y v) una modalidad de articulación con las formas no-capitalistas cuando estas ocupan un lugar importante en la formación económica estudiada” (Boyer R., 2007, pág. 63)

Después de una década caracterizada por una larga recesión, durante la primera mitad de los '90 la economía argentina recuperó su senda de crecimiento. El post-ajuste, estuvo acompañado aquí por un ritmo de crecimiento anual que, suprimiendo el año 1995 (Efecto Tequila), alcanzó para el período '91-'98 un promedio anual del 7.9%.

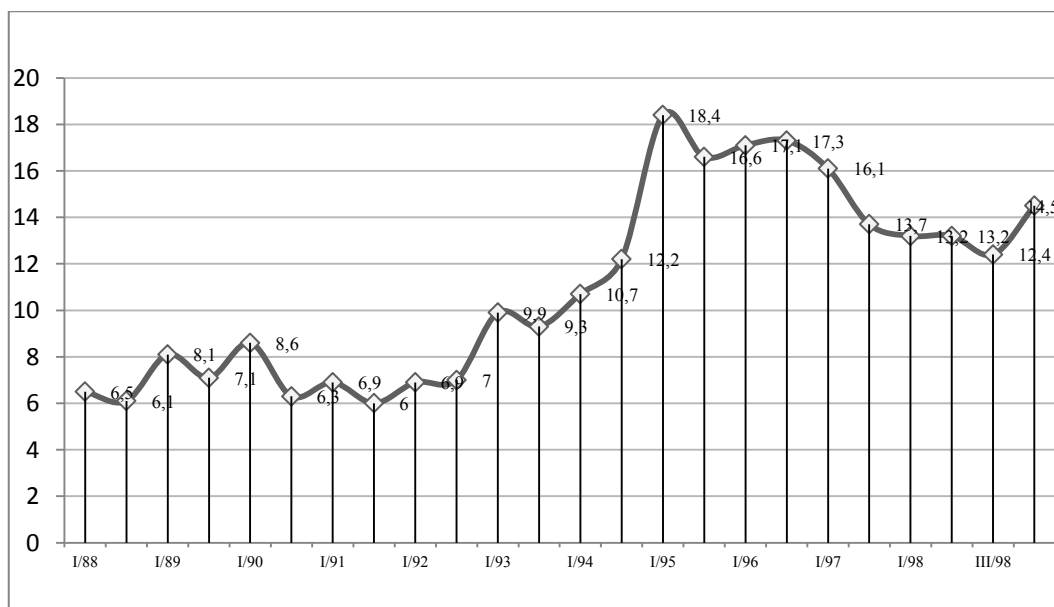
Sin embargo, los guarismos de la década manifiestan un conjunto de fragilidades respecto del régimen de acumulación.

Una de las evidencias más fuertes lo constituía el hecho de que el crecimiento sostenido y nada despreciable no tuvo, como era de esperar, un efecto positivo en los niveles de empleo (Gráfico N° II). Fue justamente una de las variables que incide directamente sobre la demanda de trabajo –además del producto-, la productividad, la que creció en forma sustantiva hasta el punto de no sólo inhibir el efecto del crecimiento del producto bruto, sino además, de destruir puestos de trabajo.

Gráfico N°II.

**Evolución de la Tasa de Desocupación para el Total de Aglomerados Urbanos en Argentina
1988-1999**

(mediciones anuales mayo-octubre. 1998: mayo-agosto-octubre)



Fuente: elaboración propia en base a datos EPH INDEC.

En efecto, cuando se analiza en detalle la dinámica de los sectores productores de bienes y servicios (Cuadro N° VIII) se verifica que dentro del crecimiento general de la economía, el crecimiento industrial fue moderado o bajo. De hecho, la

modernización industrial tan ansiada estuvo lejos de ser el motor del crecimiento en el curso de los años '90.

Los sectores que mostraron mayor dinamismo fueron aquellos vinculados a las privatizaciones (transportes, comunicaciones, energía), a la intermediación financiera y la minería.

Cuadro N° VIII.

Dinámica Sectores productores de Bienes y Servicios en Argentina, promedio de variación según quinquenios y decenio (en %).

Período	Producción de Bienes				
	Agricultura	Minería	Industria	Electricidad, Gas, Agua	Construcción
1990-1995	17,53	39,95	18,12	32,30	36,41
1995-2000	8	4,29	4,57	25,26	12,89
1990-2000	24,13	42,53	21,87	49,40	44,61

Período	Producción de Servicios							
	Comercio	Hoteles y Restaurants	Transportes y Comunicaciones	Intermediación financiera	Actividades Inmob.	Adminis y Defensa	Servicios Sociales	Servicios Personales
'90-95	24,84	22,92	31,52	58,13	22,38	8,65	15,51	14,15
'95-00	9,12	20,71	23,05	36,73	10,79	1,17	13,84	14,47
'90-00	32	38,89	47,31	73,51	30,76	9,72	27,21	26,57

Fuente: Elaboración propia en base a datos del PBI, INDEC.

La expansión de ramas capital intensivas y la contracción de actividades trabajo intensivas derivaron en una menor demanda de empleo y fuertes aumentos en el producto medio por ocupado.

En algunos sectores, la expansión de las industrias Química, Metálica Básica y Maquinaria, así como en Electricidad, Gas y Agua, y la contracción de Textiles y Confecciones, colaboraron en una pérdida del peso relativo de las ramas trabajo intensivas. Entre las ramas de mayor crecimiento se verificó asimismo un cambio tecnológico que desplazó trabajo por unidad de producto.

La abrupta apertura y desregulación, sumado al cambio de las reglas de juego vía shock, tuvieron consecuencias evidentes en los niveles de empleo, puesto que importaban un paradigma de producción flexible al que no todas las empresas del país se podían ajustar. Esto se tradujo en el cierre de empresas y en la reducción de personal de aquellas que intentaban sobrevivir.

Precisamente, por un lado la reforma del estado y las privatizaciones elevaron sustancialmente la productividad media del país con las consecuencias apuntadas. Pero por el otro, la imposición de las nuevas reglas de juego, demandó no sólo una asignación más eficiente de los recursos por parte del sector privado sino que además, derivó en una sobreutilización del recuso trabajo en un contexto de oferta creciente de mano de obra (extensión de la jornada de trabajo, reducción de los períodos de descanso y vacaciones intra-empresa, etc.)

Las explicaciones anteriores postulan, a partir de enfatizar diferentes factores, que durante el período que duró la convertibilidad efectivamente se agravaron los problemas de empleo.

El cambio y la innovación tecnológica, en aquellos sectores que para sobrevivir tuvieron que renovar el proceso de producción y accedieron diferencialmente al crédito, disminuyeron además el índice de mano de obra por unidad de producto – lo que acentuó aún más el desempleo-. Pero además, supuso un cambio en la demanda de calificación laboral para dichos sectores, que las políticas de capacitación y formación profesional –tanto privadas como públicas- no pudieron satisfacer⁵³.

Lo expuesto describe, en parte, la sumatoria de factores que han contribuido a generar el escenario de crecimiento sostenido con desempleo creciente.

Adicionalmente hay que apuntar que a fines de los años noventa y particularmente en el período que se extiende entre los años 1998 y 2001, la economía argentina entró nuevamente en una profunda recesión, en el marco de las sucesivas crisis internacionales que se manifestaron: Asiática (año 1997 conocida como “*efecto dragón*”), Rusa (año 1998 conocida como “*efecto vodka*”) y finalmente Brasileira (año 1999, “*efecto samba*”).

Los impactos de cada una de esas crisis fueron sedimentando el campo de problemas de la estructura socio-económica y en el año 2001 todo se agudizó bajo la forma de una crisis política, económica y social que derivó en la salida del

⁵³ Hay que agregar, además, la sanción de la ley Nacional de Empleo nº 24.013/91 y sus institutos de promoción del empleo, luego modificados por la Ley de Reforma Laboral/98, y la reducción de aportes patronales y otros costos laborales unitarios que, para el período ‘91-’97 cayeron casi un 30% . Cabe apuntar que el costo real total por trabajador (esto es, el costo laboral en términos de precios de producción) aumentó un 29% entre 1991-1998 (para el promedio de la industria), en buena medida debido a la revaluación del peso. Sin embargo, las mencionadas medidas (rebajas de los aportes e institutos de promoción del empleo) no surtieron el efecto deseado. Muy por el contrario, el empleo no creció y se precarizó.

régimen de convertibilidad que había regulado las actividades económicas durante la década de los noventa.

La dimensión de la crisis derramó sus efectos con particular fuerza sobre el tejido empresarial de PyMEs, provocando la mortandad de un número considerable de empresas y la reducción del tamaño medio de aquellas que pudieron sortearla (Yoguel, 1998).

Desde mediados de la década del noventa y en el marco del conjunto de tensiones estructurales que se venimos reseñando se va generando como respuesta un nuevo esquema regulatorio a nivel nacional para las PyMEs (Ley 24.467) a partir del cual se instrumentarían mecanismos de descentralización institucional para abordar de un “modo más competitivo” los escenarios de crisis que se presentaban de manera recurrente y que complejizaban el panorama socio-económico de muchas regiones del país.

La redefinición de los esquemas regulatorios: el dislocamiento político-institucional y la tensión descentralización/centralización.

Ya desde la década del '80, la alternativa de la descentralización se venía planteando como una de las alternativas para salir de la crisis. Los programas de reforma del estado que se desatan a comienzo de los '90 fueron efectivamente procesos descentralizadores.

¿Qué se pretende decir cuando se hace referencia al concepto de descentralización? Esteso (1989) señala que los procesos de descentralización pueden asociarse con diversos contenidos.

En efecto, se los relaciona con nociones de eficiencia en el desempeño de organizaciones públicas, con la recuperación y consolidación de espacios democráticos, con una mayor participación social en los procesos de toma de decisiones, con desarrollo regional y, en general, con aspectos que hacen al fortalecimiento político, económico y cultural de lo local.

Esto sugiere que la “descentralización” es una demanda enarbolada por grupos diversos y también por razones diversas y muchas veces contradictorias.

Se reconoce en general que los procesos o esquemas de descentralización responden a dos tipos de proyectos políticos. Por un lado, se asocian a los

programas de democratización del estado⁵⁴; por el otro, con la modernización del aparato público y el surgimiento de un nuevo régimen de regulación estatal en lo económico.

Siendo que, desde nuestro punto de vista, esta última es la perspectiva que influenció las políticas llevadas a cabo en el período de estudio de este trabajo, resaltaremos brevemente algunas de sus características.

Esta opción recupera los conceptos de desburocratización, de privatización y tiene entre sus objetivos centrales, principalmente, la reducción del gasto público. En esencia puede decirse que es una concepción de la descentralización que trata de “liberar” al Estado nacional, en términos de su presencia intervencionista dentro del sistema económico y social. Esta idea está vinculada a un diagnóstico que focaliza en la sobrecarga de demanda social, en un proceso de ampliación desmesurada del aparato estatal y en la supuesta “pérdida de libertad” que supone la penetración estatal en sociedad y por ende en la vida ciudadana⁵⁵.

Las opciones correctivas supusieron la absorción progresiva por parte del mercado de la “mega-estructura” estatal. En esta sentido, las políticas llevadas adelante desde principios de los '90, replantearon la intervención estatal a partir de un modelo que transfiere desde el aparato institucional hacia la sociedad, la responsabilidad de producción de “lo social”, reservándose muchas veces el estado las funciones de inspección y control.

El proceso se presenta así como un esquema de re-funcionalización del Estado, a partir del cual se pretende que las instancias receptoras de los procesos de descentralización, aumenten su capacidad de financiación por canales adicionales a los de la administración central, abriendo así una perspectiva amparada en principios más propios de un “federalismo competitivo” (Buchanan, 1995; Kasper, 1994) (Ver Cuadro N° IX).

⁵⁴ Esta tendencia se rastrea en los aportes de Tocqueville (1835) en “La democracia en America” al ligar el autor el desarrollo de la democracia moderna con la potenciación de los poderes locales. Las fuerzas progesistas que emanan de esta concepción de los procesos de descentralización, traen consigo la necesidad de redistribución del poder democrático.

⁵⁵ Esta idea es consistente con las creencias liberales clásicas (Locke, 2010) y neo-clásicas (Hayek, 1982; Nozick R. , 1974) respecto de las cuales el gobierno (o “el estado”) constituye una amenaza para las libertades individuales en la medida que tiene la capacidad de impedir a los individuos de actuar en virtud de la maximización del interés individual. Véase también para profundizar (Buchanan J. , 1975)

Como sostuvimos líneas arriba, tanto las necesidades crecientemente acuciantes del contexto nacional (déficit presupuestario, tasa de desempleo, índice de crecimiento ralentizado, alta mortandad de empresas) como el contexto de cambios globales acelerados influenciados por el clima neoliberal de época, constituyeron la argamasa que actuó como agente conglomerante de las reformas económicas e institucionales llevadas a cabo.

Bajo este panorama y en línea con la opinión de algunos autores (Kantis, Federico, & Baruj, 2009) podemos acordar que el período que abarca la segunda mitad de la década del noventa y los primeros años de 2000 puede caracterizarse como fundacional, tanto a nivel nacional como a escala provincial, ya que es el momento en que se traza el marco normativo e institucional de la política PyME en Argentina.

Efectivamente, en el año 1995 se da cuerpo a la primera norma específica focalizada en atender al sector de las Pequeñas y Medianas

<p align="center">Cuadro N° IX Federalismo: concepto y modalidades</p>
<p>“El termino federalismo hace referencia a la existencia de distintos niveles de gobierno dentro de un Estado. La finalidad de los sistemas federales es aproximar las políticas públicas a las preferencias de los ciudadanos: cuanto más heterogénea es la población residente en un ente político determinado, la división del poder en niveles inferiores que agrupan a ciudadanos con preferencias más homogéneas entre sí sirve para aproximar el contenido de las políticas a esas preferencias”.</p>
<p>“El federalismo cooperativo se caracteriza porque las competencias de cada uno de los niveles de gobierno se entremezclan, de tal forma que los objetivos del poder central y los poderes centrales son únicos y compartidos, y se produce una cooperación entre los distintos niveles de gobierno, incluso cuando el ejercicio de las competencias sea exclusiva de uno de los niveles de gobierno”.</p>
<p>“El federalismo competitivo se caracteriza porque cada nivel de gobierno ejerce competencias que la constitución le atribuye autónomamente respecto de los demás poderes territoriales. De esta forma las políticas concretas que, dentro de su ámbito territorial desarrolla un ente subcentral no tienen por qué coincidir con las de otro ente sub-central”. Concibe que las mejores formas de gobierno devienen a través de la competencia.</p>
<p align="right">(Puy Fraga & Corona Ramón, 1998, págs. 1-2)</p>

Empresas⁵⁶, a partir de la Ley N° 24.467. En particular, esta Ley creó un importante número de instrumentos de promoción para la actividad de las PyMES. Ya en su Artículo I de la Ley 24.467 determinaba como objeto “promover el crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas impulsando para ello políticas de alcance general a través de la creación de nuevos instrumentos de apoyo y la consolidación de los ya existentes”.

El nuevo esquema regulatorio introdujo un conjunto de elementos para atender las diversas necesidades de estos sectores empresarios, sobre todo en aquellas regiones identificadas como menos favorecidas (en adelante RMF). En esta dirección, tanto en el cuerpo normativo de la ley del año 1995 como su modificatoria del año 2000 (Ley N° 23.500 de Fomento para MiPyMEs) se fijan como objetos de asistencia “las PYMES nuevas o en funcionamiento localizadas en los ámbitos geográficos que reúnan alguna de las siguientes características:

- a) Regiones en las que se registren tasas de crecimiento del PBI inferiores a la media nacional;
- b) Regiones en las que se registren tasas de desempleo superiores a la media nacional” (Ley 24467/95.Art. 2 y el que lo reemplazaría en el año 2000, Artículo 32 de la Ley N° 23.500).

En el Cuadro N° X presentamos una breve comparación respecto del objeto, principales instrumentos y autoridades de aplicación de cada una de estas normativas.

**CUADRO N° X. Objeto, Instrumentos de Regulación y Autoridades de Aplicación
de las Leyes N° 24.467/95 y 25.300/00**

	Ley N° 24.467/95 PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	Ley N° 25.300/00 LEY DE FOMENTO PARA LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA
Objeto	Promoción del crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs)	Fortalecimiento competitivo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs)
Instrumentos de regulación	Creación del Fondo de Garantía para el Régimen de Bonificación de Tasas (BNA-BICE)	Créase el Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa ("Fonapyme")

⁵⁶ Hasta ese momento el esquema regulatorio y normativo de las PyMEs se encontraban en ordenamientos jurídicos como la ley de sociedades, o ciertas disposiciones del BCRA.

más importantes	Promoción del acceso al mercado de capitales vía incentivos para la emisión de obligaciones negociables	Créase el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa ("Fogapyme")
	Emisión de Cédulas Hipotecarias	Instituye un régimen de bonificación de tasas de interés (BNA-BICE)
	Sistema Unico Integrado de información y Asesoramiento para las Pequeñas y Medianas Empresas	Organiza una Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo
	Consolidación y extensión de los polos productivos	Desarrollo un sistema de información MIPyME que operará con base en las agencias regionales
	Programa de Desarrollo de Proveedores	Comprempyme: establece un derecho de preferencia del cinco por ciento (5%) para igualar la mejor oferta y ser adjudicatarias de las licitaciones o concursos para la provisión de bienes o servicios, a las MIPyMEs y formas asociativas
	Promoción de Consorcios de Empresas PYMES con particular énfasis en aquellos vinculados con la exportación	Consejo Federal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
	Políticas específicas de apoyo a la internacionalización comercial de las PYMES	
	Programa Nacional de Capacitación de los cuadros empresarios y gerenciales de las pequeñas y medianas empresas	
	Promoción de Sociedades de Garantía Recíproca (S.G.R.) con el objeto de facilitar a las PYMES el acceso al crédito	
	Desarrollo de Nuevas Modalidades de Contratación	
	Convenio colectivo por empresa	
Autoridad de Aplicación	Decreto Reglamentario 908/95 (Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, a través de su Secretaría de Industria)	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía
	Decreto 943/97 creó la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, se convirtió en la principal autoridad de aplicación de la política para PyMEs a nivel nacional	

Fuente: Elaboración Propia.

Sin pretender analizar en detalle la diversidad de instrumentos que introducen estas normas - materia que por cierto excede los fines de este trabajo- , nos parece oportuno efectuar una breve sistematización de los ejes (ver Cuadro N° XI) más relevantes sobre los que se mueven ambas leyes:

- En primer lugar se destaca una dimensión que apunta a la generación de políticas dirigidas a atacar **problemas de fallos y/o asimetrías en los mercados financieros (financiamiento** de las Pymes) vía: i) iniciativas para el establecimiento diferencial de tasas (Régimen de Bonificación de Tasas⁵⁷), ii) iniciativas dirigidas a cubrir el problema del acceso al crédito vinculado al tema garantías (Régimen de Sociedades de Garantía Recíproca⁵⁸), y iii) el financiamiento de proyectos de inversión de PyMEs (FONAPyME⁵⁹)
- Por otro lado es posible identificar una segunda dimensión que se vincula con la **problemática de las externalidades** (dentro de las cuales juegan roles estratégicos los temas de capacitación, de las innovaciones, etc). En esta perspectiva por ejemplo, se generan modificaciones al Régimen de Crédito Fiscal⁶⁰ a partir del Decreto N°819/98, que introdujo áreas de interés específicas para el desarrollo de programas de capacitación tales como: i) acceso al financiamiento bancario y no bancario, ii) planes de negocios, iii) Marketing y Comercialización, iv) gerenciamiento empresarial, v) conquista de nuevos mercados, internos y externos; vi) ventajas de esquemas asociativos empresariales, vii) gestión en la producción, viii) aplicaciones del sistema tributario argentino y ix) herramientas estratégicas de administración empresarial. Se introducen reformas al Sistema de Crédito Fiscal para Instituciones⁶¹, entre otras.
- Finalmente, y esta dimensión es la que nos interesa desarrollar porque se vincula con nuestro objeto de estudio, se generan ciertos marcos normativos para trabajar sobre **problemas de coordinación**. Desde esta perspectiva aparecen dos registros de actuación:

⁵⁷ <http://www.industria.gob.ar/rbt/>

⁵⁸ <http://www.industria.gob.ar/sgr/>

⁵⁹ <http://www.industria.gob.ar/en/fonapyme/>

⁶⁰ El Régimen de Crédito Fiscal tiene sus orígenes en la Ley N° 22.317 del año 1980. Esta normativa estableció que aquellas personas de existencia visible o ideal, que fueran propietarios de establecimientos industriales y tengan organizados cursos de educación técnica propios o en colaboración con otras personas, o contribuyan al sostenimiento de escuelas o cursos de dicha índole, organizados por asociaciones, instituciones o cámaras gremiales, siempre que tales cursos o escuelas estén aprobados por el Consejo Nacional de Educación Técnica, tendrían derecho al cómputo del crédito fiscal establecido por ley.

⁶¹ <http://www.industria.gob.ar/credito-fiscal-instituciones/normativa/>

- siguiendo un enfoque más micro, aparecen programas de incentivos específicamente dirigidos a promover la articulación de actores, como por ejemplo el Programa de Desarrollo de Proveedores⁶² que suele buscar la coordinación de actores apalancándose en programas de incentivos horizontales (como el Régimen de Crédito Fiscal);
- siguiendo un enfoque más sectorial o regional de apoyo a PyMEs, nos encontramos con que la Ley N° 25.300 prevé la conformación de la **Red de Agencias de Desarrollo Regional**.

Cuadro N° XI.

Principales dimensiones problemáticas de intervención y coordenadas de operación de leyes pymes.

		Coordenadas de Operación		
		Macro	Meso	Micro
Tipos de Problemas a resolver	Financiamiento (relacionado con fallos o asimetrías del mercado financiero)	X	X	X
	Externalidades (Capacitación, Innovación, Mercados Externos)	X	X	X
	Fallas de Coordinación Sectorial, Regional	X	X	X
	Debilidad y/o situaciones de baja densidad organizacional (organizaciones privadas o mixtas, temáticas, sectoriales o regionales)	X	X	X

Fuente: Elaboración Propia.

(Nota: las zonas grises serían se comportarían como ámbitos operativos para la Red de Agencias de Desarrollo Regional)

En efecto, a partir de la Ley N° 23.500 surgen un conjunto de instrumentos – algunos como redefiniciones de existentes, otros novedosos- a partir de los cuales

⁶² <http://www.industria.gob.ar/desarrollo-de-proveedores-industriales-nacionales/> . Los antecedentes del programa de desarrollo de proveedores deben buscarse en el Decreto Ley 5.340 del año 1963 durante la presidencia de José María Guido, más conocida como “Compre Nacional” La misma establecía que la Administración Pública, las dependencias, reparticiones o entidades autárquicas, autónomas o descentralizadas, las empresas concesionarias del servicios públicos y las empresas de Estado, debían adquirir exclusivamente materiales, mercaderías y productos de origen nacional siempre que el precio sea razonable.

podemos ver cómo desde el régimen político⁶³ se van planteando redefiniciones respecto de nuevas instancias, grados y escalas para la producción y estructuración de las políticas públicas vinculadas con la cuestión de espacio regional y el desarrollo.

De este modo, se imprime sentido normativo y contenido valorativo a las políticas en su papel de vehículo de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad. Resaltamos el sentido normativo porque a través de las normas y procedimientos que resultan de este nuevo régimen se va fundamentando el papel de las políticas en la búsqueda de un determinado comportamiento político y social que progresivamente pretende ser interiorizado e internalizado como norma en la sociedad y en el Estado. Pero además, reconocemos que se otorga un contenido valorativo porque se da visibilidad al hecho de que la inducción hacia determinado comportamiento no es neutra.

De este modo, tanto el sentido normativo como el contenido valorativo, hacen que las políticas públicas no solamente encarnen y concreten parte de la función gubernativa sino que también le otorgan sentido ideológico a la acción estatal.

Entendemos que la selección de una política significa la elección de una opción entre un conjunto de alternativas de política. En este sentido, las políticas públicas revelan y especifican la puesta en juego de un proyecto de dirección política del Estado y de la sociedad, y en el mismo sentido se constituyen como un proyecto de dirección ideológica acerca de cuáles son los fines que debe perseguir el Estado.

Tomando en consideración estas cuestiones, consideramos que la aparición de la figura de la Red de Agencias para el Desarrollo Regional se convierte en un dato de política relevante en el marco de nuestro estudio en la medida que nos ayuda a comprender ciertas características respecto del rol cambiante del estado, tanto en su dimensión funcional como territorial.

Como vimos, estas expresiones de cambio, tienen un correlato macro que se expresa a partir de un conjunto de tendencias constitutivas de una nueva configuración emergente del capitalismo global que produce una mayor porosidad

⁶³ Entendido aquí como el ámbito a partir del cual se definen las instancias, grados y escalas en que se producen y estructuran las políticas públicas. En este sentido desde el régimen político se establecen niveles de decisión, organización y operación estatal; al momento en que también se especifican las jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal.

y movilidad en términos de los límites económicos, políticos, geográficos y culturales de la sociedad; y que paralelamente, estimulan el surgimiento de nuevas dimensiones o escalas espaciales de coordinación política y económica que transforman y/o alteran los arreglos de estatalidad.

Atendiendo estas consideraciones, la emergencia de estas nuevas institucionalidades pueden ser interpretadas como parte de procesos materialmente constituyentes que se encuentran en armonía con otras transformaciones de alcance global, y que expresan la rearticulación de la distribución territorial del poder desde una consideración imprescindible más unitaria entre federalismo competitivo y globalización, aún dentro de la cual el Estado seguiría constituyéndose como el punto de condensación y referencia inexcusable para trasvasar el flujo de intereses y demandas entre las diversas escalas espaciales.

Habiendo señalado esto, una de las ideas fuerza del proceso de Reforma del Estado en Argentina se ha enfocado a “reinventar” las instituciones del Estado para facilitar procesos políticos que garanticen la eficiencia, responsabilidad (*accountability*) y participación democrática en el control burocrático gubernamental mediante la reestructuración de ciertos incentivos organizacionales. La delegación y la descentralización se constituyeron como los principales elementos de ésta Reforma del Estado⁶⁴.

El marco nacional y la experiencia de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo.

La organización de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo se plantea específicamente en la Ley N° 25.300 del año 2000 (Cuadro XII), ley que introdujo modificaciones a su antecesora la Ley N° 24.467/95. El objeto de la creación de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo es brindar asistencia homogénea a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES) en todo el territorio nacional.

⁶⁴ Un ejemplo de este proceso se rastrea en el artículo 14 de la Ley N° 24.467 en donde se establecía que “Estado nacional, con la concurrencia de los estados provinciales cuando así corresponda fortalecerá y coordinará el accionar de los organismos y programas ya existentes - Centro de Información y Estadística Industrial y sus Centros de Información PYMES (CIPS), Fundaciones Exportar e Invertir, Ventanillas Pyme, Programa Cambio Rural y Sistema de Fortalecimiento de las Estructuras de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas”. Este artículo fue sustituido en el año 2000 por el Artículo N°35 de la Ley 23.500 (Véase Cuadro N° XII)

Se considera que esta red se comportaría como un mecanismo de vinculación que serviría a empresas y organizaciones para lograr metas y objetivos que le serían difíciles de alcanzar en forma individual. Más específicamente, su accionar se concentraría en la provisión de servicios empresariales y en brindar asistencia financiera para la concreción de proyectos productivos tendientes a lograr un desarrollo sustentable de las distintas regiones.

Cuadro N° XII

**Ley N° 25.300/00 LEY DE FOMENTO PARA LA MICRO, PEQUEÑA Y
MEDIANA EMPRESA**

TITULO III: INTEGRACIÓN REGIONAL Y SECTORIAL

ARTICULO 35. — Sustitúyase el artículo 13 de la ley 24.467 por el siguiente:

Artículo 13: La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía organizará una **red de agencias regionales de desarrollo productivo** –resaltado propio– que tendrá por objeto brindar asistencia homogénea a las MIPyMEs en todo el territorio nacional. Para ello dicha secretaría queda facultada para suscribir acuerdos con las provincias y con otras instituciones públicas o privadas que brindan servicios de asistencia a las MIPyMEs o que deseen brindarlos, que manifiesten su interés en integrar la red.

La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía privilegiará y priorizará la articulación e integración a la red de aquellas agencias dependientes de los gobiernos provinciales y centros empresariales ya existentes en las provincias. Todas las instituciones que suscriban los convenios respectivos deberán garantizar que las agencias de la red cumplan con los requisitos que oportunamente dispondrá la autoridad de aplicación.

Las agencias que conforman la red funcionarán como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas actuales y futuros de que disponga la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía para asistir a las MIPyMEs. También las agencias promoverán la articulación de todos los actores públicos y privados que se relacionan con el desarrollo productivo y entenderán, a nivel de diagnóstico y formulación de propuestas, en todos los aspectos vinculados al desarrollo regional, tales como problemas de infraestructura y de logística que afecten negativamente el desenvolvimiento de las actividades productoras de bienes y servicios de la región.

La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía queda facultada, además, para celebrar convenios con otras áreas del Estado nacional con el objeto de que la información y/o los servicios que produzcan destinados a las MIPyMES puedan ser incorporados al conjunto de instrumentos que ofrecerán las agencias.

Los contratos de fideicomiso mencionados en los artículos 3° y 9° de la Ley de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, preverán una asignación de fondos para la instalación y puesta en marcha de la red de agencias regionales por hasta la suma de cinco millones de pesos (\$ 5.000.000).

Los principios que regirán el desarrollo y el funcionamiento de la red son los de colaboración y cooperación institucional, asociación entre el sector público y el sector privado, y cofinanciamiento entre la Nación, las provincias, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios.

Será recién a partir de la Disposición N° 163/2005 de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional cuando se aprobaría el Reglamento para la instalación y puesta en marcha de la Red de Agencias.

En esta normativa, se profundizan en mayor detalle el carácter y naturaleza de las Agencias integrantes de la Red.

Así se establece que las Agencias “revestirán el carácter y naturaleza jurídica de una asociación sin fines de lucro, fundación o persona jurídica creada por ley, decreto u ordenanza municipal, integradas por representantes de los sectores público y privado y su objeto será asistir al desarrollo local sustentable, articulando y apoyando iniciativas públicas y privadas que contribuyan a mejorar la competitividad de la región, tomando como grupo objetivo a las MIPyMES”.

La misma disposición en su artículo 3° establece que para la puesta en marcha de la Red deben cumplimentarse una serie de requisitos entre los que se reconoce la necesidad de:

- “a) La firma del Convenio Marco de Cooperación entre la SUBSECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL y las Provincias.
- b) La adecuación jurídica de aquellas instituciones incorporadas o a incorporarse a la Red, cumplimentado los requisitos legales que establezca en cada caso la normativa aplicable.
- c) La celebración de convenios con las Agencias que cumplimenten los requisitos mínimos exigidos”.

En el año 2001 se creó el área destinada a la coordinación de esta red dentro de la Subsecretaría y comenzaron a firmarse los primeros convenios de adhesión, alcanzándose en 2009 un número importante de acuerdos para crear nuevas organizaciones (Cuadro XIII).

Cuadro N° XIII
Cantidad de Agencias de Desarrollo por Provincia y %
para los años 2003 y 2009.

Provincia	Año 2003		Año 2009	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Buenos Aires	33	39,3	20	26
Río Negro	16	19	12	15
Córdoba	8	9,5	7	9
Santa Fe	4	4,8	8	10
Corrientes	0	0	3	4
Entre Ríos	4	4,8	3	4
Mendoza	1	1,2	3	4
Misiones	0	0	3	4
Tucumán	2	2,4	3	4
Chaco	0	0	2	3
Santa Cruz	3	3,6	2	3
Catamarca	0	0	1	1
Chubut	3	3,6	1	1
Formosa	1	1,2	1	1
Jujuy	3	3,6	1	1
La Pampa	0	0	1	1
La Rioja	1	1,2	1	1
Neuquén	1	1,2	1	1
Salta	3	3,6	1	1
San Juan	0	0	1	1
San Luis	0	0	1	1
Santiago del Estero	1	1,2	1	1
Tierra del Fuego	0	0	1	1
Total	84	100	78	100

Fuente: Baruj (2010)

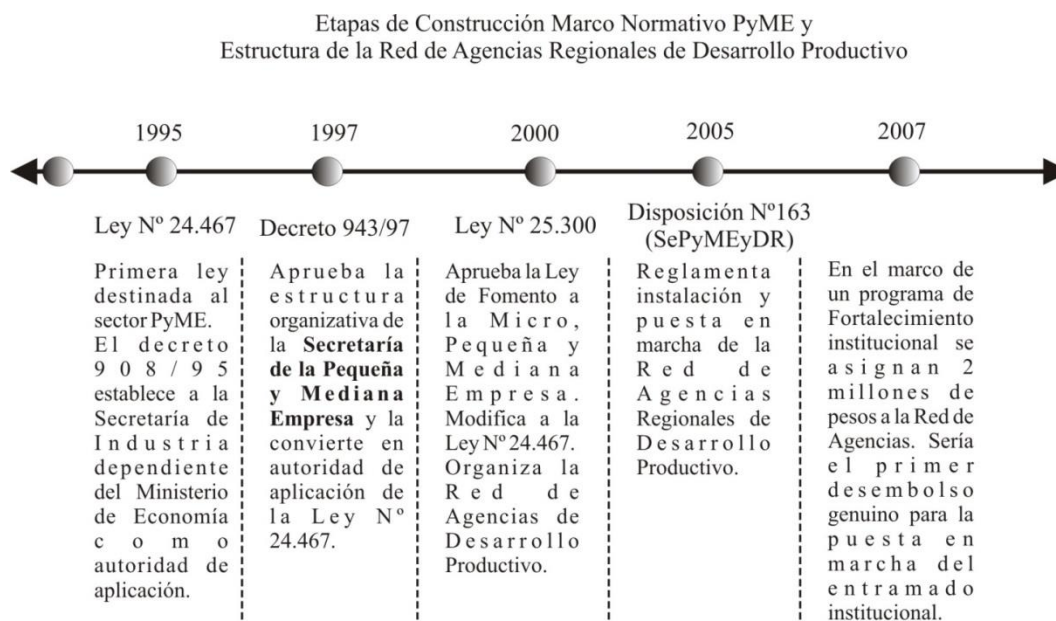
Desde el punto de vista del financiamiento, las cosas no estarían muy claras y resueltas para la estructuración de la Red.

En efecto, el Artículo 13 de la Ley N° 24.467 modificado por el Artículo 35 de la Ley N° 25.300 establecía que tanto los contratos del Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME) como aquellos emanados del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana

Empresa (FOGAPYME) debían prever una asignación de fondos para la instalación y puesta en marcha de la Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo por hasta la suma de PESOS CINCO MILLONES (\$ 5.000.000).

Este fondeo no llegó a garantizarse sino hasta el año 2007, época en que se destinarían PESOS DOS MILLONES (\$2.000.000) para un Programa de Fortalecimiento Institucional de las Agencias.

Figura N° I



Fuente: Elaboración Propia

Coincidimos aquí con Kantis, Federico y Baruj (2009) respecto de que tanto los sucesivos cambios de jurisdicción de la autoridad de aplicación como las restricciones financieras no sólo afectaron el proceso de creación y puesta en marcha de la Red de Agencias sino también su funcionamiento y sustentabilidad temporal (Figura I). Según Baruj (2010) la ausencia de mecanismos de incentivos hizo que las Agencias, en muchos casos, se construyeran a partir de estructuras ya existentes en las Provincias y otras fueran promovidas por la acción e interés de los agentes locales.

Recapitulando lo que expresamos, queda en evidencia aquí que al ser relaciones escalares las que se entablan –tanto de tipo horizontal como vertical- deben ser entendidas como relaciones de poder; razón por la cual las escalas regionales se fueron constituyendo como “objeto de y medios para” la competencia político-

económica, de modo que tal como puede inferirse reflejan compromisos y conflictos políticos tanto pasados como presentes.

Para Baruj (2010), la falta de planificación en su constitución denota la alta concentración de Agencias en la provincia de Buenos Aires (utilizando las estructuras de los Centros IDEB⁶⁵) y en la provincia de Río Negro (utilizando las Agencias CREAM del Gobierno Provincial) (ver Tabla N° XIII). Según el autor, buena parte de estas Agencias terminaron jugando un rol poco estratégico, con bajos niveles de representación y articulando muy pocos programas nacionales y /o provinciales.

Paralelamente, reconoce también que es posible verificar importantes heterogeneidades respecto de las capacidades adquiridas por cada una de ellas. Para Gatto y Cetrángolo (2004) esas heterogeneidades también se corresponden con la asimétrica distribución del tejido de PyMEs en las provincias y con las diferentes trayectorias institucionales y políticas que estas arrastran del pasado.

De la experiencia nacional puede destacarse que un proceso de desarrollo consecuente y afín al federalismo competitivo, supondría haber llegado a un planteo de reordenación territorial de las regiones en Argentina. Si los diagnósticos iniciales que derivaron en la adopción de propuestas de descentralización sostenían la necesidad de establecer este tipo de reformas identificando que a largo plazo había regiones “incapaces de competir”, también eran “incapaces de sobrevivir” a largo plazo sin una adecuada rearticulación territorial.

Esta rearticulación quedó excluida desde un primer momento. Las regiones que fueron delimitándose en cada uno de los entornos provinciales partían de diferentes condiciones de tamaño, población y potencia económica.

Esto no lleva a preguntarnos si podrían acaso las regiones apoyar su competencia federal orientada al mercado procurando atraer capitales y recursos sin disponer de una serie de condiciones que en absoluto estaban garantizadas y que terminaban apoyándose en una situación idealizada de creatividad, innovación y aprendizaje recíproco.

⁶⁵ Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB). Se creó en el año 1996 y dejó de operar en 2002 por decisión de las autoridades provinciales. El órgano de conducción a nivel central se componía de un Directorio (cinco representantes del sector público y cinco del sector privado) y por un Director Técnico. Llegaron a constituirse 35 Centros IDEB.

Poniendo proa hacia el caso santafesino.

Hemos sostenido que las escalas de intervención de las ADR son construcciones sociales y que se constituyen a la vez como arenas y productos de relaciones y actividades políticas, económicas y sociales, llegando a establecer ciertas jerarquías geográficas que se presentan como temporalmente estables. Adicionalmente, hemos planteado que las formas institucionales que emergen en la escala regional son un resultado de los procesos socio-regulatorios que se desprenden del re-escalamiento *down-top* del estado y deben observarse cualitativamente como la recombinación, reorganización y reconstitución de sus funciones y relaciones escalares.

Bajo estas consideraciones, en el próximo capítulo introducimos la experiencia santafesina para analizar los factores contextuales que promovieron la emergencia institucional en el marco provincial.

Siguiendo este objetivo recuperaremos los fundamentos político-institucionales de esa emergencia interpretando que las ADR son parte de una estrategia selectiva y espacial del estado a partir de las cuales se construye región.

Entendemos que como consecuencia de ello, las ADR agregan una nueva capa de gobernanza –adicional a las existentes - en el escenario territorial y es este hecho el que les otorga en un lugar de centralidad para revisar no solo el proceso de gobernanza en la escala territorial sino el que fundamenta el estudio de sus capacidades organizacionales para establecer en qué medida estas contribuyen con las posibilidades de transformación de los diferentes entornos territoriales de la provincia.

Para caracterizar esta “nueva capa de gobernanza” necesitaremos hacer una definición operativa del concepto de construcción de región. Para ello será necesario moverse tanto en un plano teórico como operativo, con el objetivo de delimitar la importancia que tienen tanto la configuración territorial como las dinámicas sociales en ese proceso de construcción. A partir de este marco estaremos en mejores condiciones para presentar las características de los ambientes territoriales en que estos organismos emergen y ya desde este segundo corte analítico:

- encuadrar la emergencia institucional de las ADR como parte de la selectividad estratégica del estado,

- dar cuenta de las vinculaciones que se presentan respecto de las características que presentan los ambientes socio-territoriales (configuración y dinámicas sociales) y la distribución socio-espacial de las ADR; y,
- cotejar si esta emergencia institucional presenta algún tipo de alineación estratégica con otras capas de gobernanza presentes en el ámbito provincial, como las que se expresan a partir de las nuevas institucionalidades que se crean a partir de los procesos de regionalización provincial encarados a partir del año 2007.

Abordando estos aspectos más genéricos en los Capítulos IV y V, estaremos en mejores condiciones para sumergirnos ya en los Capítulos VI y VII en el análisis de la capacidad organizacional de cada uno de los actores que componen nuestro panel de investigación.

CAPITULO IV

“Comprender una región implica entender el funcionamiento de la economía a nivel mundial y su respuesta en el territorio de un país, con la mediación del estado, de las demás instituciones y del conjunto de los agentes de una economía, empezando por sus actores hegemónicos”.

(Milton Santos, *Metamorfosis del espacio habitado*, 1996)

LA DESCENTRALIZACION DE POLITICAS PRODUCTIVAS EN SANTA FE.

Regionalismo y emergentes institucionales. El programa Municipios productivos.

A mediados de la década del '90, el Gobierno de Santa Fe decidió encarar una estrategia de descentralización de su política productiva. Los fundamentos para llevar adelante una decisión de estas características se sintetizaban en un diagnóstico oficial que: a) partía de reconocer la complejidad de los cambios operados a nivel mundial en relación con los procesos de producción y comercio y sus impactos a nivel territorial, b) que asumía en este contexto la “*macro-potencialidad productiva*” del territorio provincial y la histórica participación de ciertos sectores productivos dentro los indicadores de crecimiento a nivel nacional, y c) que acordaba en una falta de claridad tanto de las políticas nacionales como de las provinciales, con relación al apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) (MAGIC, 1997)

La gestión provincial consideraba los procesos de integración –en sus distintas escalas- como una política de Estado de largo plazo, y asumía que la integración llevaría a la provincia a la formulación de políticas públicas con carácter estratégico, entendiendo al término como la reorientación y la planificación en la toma de decisiones. Es decir prioritario en la agenda de la política pública provincial.

En búsqueda de la mejor estrategia para llevar adelante un proyecto de apoyo directo al sector productivo, el nuevo esquema destacó la importancia de la *acción pública localizada*. Frente a las condiciones macro-económicas imperantes, la propuesta se basaba en recuperar un tipo de “*territorialidad interactiva e*

*inteligente*⁶⁶, que tuviera la capacidad de aprovechar las oportunidades a nivel local y regional a fin de incrementar cualitativa y cuantitativamente las ventajas comparativas otorgadas y crear un stock de ventajas competitivas. El componente estratégico en la conformación de este tipo de territorialidad implicaba la creación y el fortalecimiento de *nuevas espacialidades estatales e institucionales* para llevar adelante un proceso de descentralización y gestión de la política productiva; cuyos atributos estratégicos debían traducirse en el dominio de capacidades y habilidades cognitivas (capacidad para entender la realidad socio-productiva), de gestión y optimización (capacidad para administrar y obtener mejores resultados) y sinérgicas (tendientes a la búsqueda de consensos y de acción conjunta entre sectores).

La **plataforma organizacional** del esquema de descentralización se constituyó a partir de la creación y fortalecimiento de dos áreas específicas de apoyo a la producción: a) las **Secretarías de la Producción** (en adelante SP) a nivel de jurisdicción de gobiernos municipales y/o comunales y b) las **Asociaciones para el Desarrollo Regional** (en adelante ADR).

La nave insignia del proceso de creación de SP fue un programa creado en el año 1996 bajo la Gestión del Gobernador J. Obeid denominado Municipios Productivos (en adelante PMP). En sus inicios el programa se radicó en la Secretaría de Industria, Comercio y Servicios, y luego estuvo bajo el paraguas de la específicamente creada Dirección Provincial de Desarrollo Regional y Local ambas dependientes del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC).

Recogiendo el diagnóstico oficial, el PMP (ver Cuadro N° XIV) planteaba como sus objetivos generales la necesidad de:

- “fortalecer, integrar y estimular el crecimiento del sistema productivo de la Provincia de Santa Fe a partir de la acción local y regional”; y,
- “establecer una coordinación armónica entre Municipios, entidades empresarias y educativas, con el fin de favorecer el acceso a información y programas de trabajo para el sector productivo”.

⁶⁶ Mientras con la idea de interactividad se comprende al territorio como un actor con capacidad de participar en un sistema de comunicación; la inteligencia territorial remite a la capacidad competitiva del mismo.

El gobierno era consciente que para brindar una acción de apoyo de tales características debía disponer de información actualizada y de una estructura institucional organizada para descentralizar las acciones.

De este modo surgían como agentes naturales primarios del proceso los municipios y comunas de la provincia. A raíz de ello, la capacidad institucional de estos actores no solamente se constituía en un eje fundamental del PMP, sino que el tema también era materia de análisis conceptual para colaborar con el fortalecimiento real de los mismos.

El PMP operaba bajo la premisa de que los municipios y comunas eran los agentes responsables de las actividades de apoyo al sector productivo. De este modo, debían convertirse en los primeros proveedores este servicio público.

Lo que buscaba el PMP era preparar y asistir en la definición para cada municipio/comuna de: qué, cuánto, cómo y para quién producir los bienes y servicios públicos, atendiendo los recursos disponibles –económicos, humanos, tecnológicos- y los incentivos y reglas de juego que operaban en el proceso (MAGIC, 1997).

En esa perspectiva, se consideraba que los municipios/comunas debían utilizar toda la capacidad institucional existente dentro y fuera del sector público, ya que ésta no necesariamente residía de modo exclusivo dentro del mismo. Bajo esta concepción se asumía que un gobierno local “efectivo” debía saber aprovechar y utilizar la capacidad existente fuera del sector público, que podía encontrarse en el ámbito del sector privado, las entidades intermedias, las instituciones educativas y científicas y la comunidad en su conjunto (MAGIC, 1997). A partir de un convenio celebrado con el Concejo Federal de Inversiones (CFI) la provincia logró acceder a un financiamiento de \$300.000⁶⁷ para la puesta en funcionamiento de las tres etapas que comprendía el programa. Un indicador de resultado claro del PMP lo constituye el número de SP creadas en el contexto provincial. Al momento de iniciar este programa se encontraban en funcionamiento 6 (seis) SP aunque 14 (catorce) localidades tenían áreas de producción creadas pero sin financiamiento. Promediando el año 1999, fecha de culminación de la 3ra Etapa, 67 (sesenta y siete) SP estaban en actividad en Municipios y Comunas de la Provincia (48 Municipios y 19 Comunas) (Fernández, 2011).

⁶⁷ Cabe destacar que en este período la caja de conversión de moneda en la República Argentina era de 1 PESO = 1 USD

CUADRO XIV	
Proyecto Municipios Productivos. (MAGIC/CFI)	
Objetivos Específicos	
a) En materia de fortalecimiento a Municipios/Comunas <ul style="list-style-type: none"> i. Asistir técnicamente en la creación de SP en municipios/comunas que no posean. ii. Capacitar al personal que se encuentra al frente de las SP. b) En el Diagnóstico Productivo Provincial <ul style="list-style-type: none"> i. Ejecutar el relevamiento de PYMES que permita conocer la estructura y procesos del sector. 	
Etapas del Programa	
Etapas I (1996-1997)	. Creación y fortalecimiento de SP en Municipios . Ejecución del diagnóstico al sector productivo
Etapas II (1997-1998)	. Creación y fortalecimiento de SP en Comunas . Formulación de una política de crecimiento para sectores potencialmente competitivos
Etapas III (1998-1999)	.Servicio de Asistencia Técnica al Sector Productivo Integrado, mediante la red conformada por las SP Municipales y Comunes con MAGIC. Formulación y puesta en marcha de políticas de reconversión por sector.
Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio. Gobierno de Santa Fe. 1997	

Más allá de las actividades generadas y los impactos alcanzados por estas dependencias en el nivel territorial –materia que excede los objetivos de esta investigación- es importante marcar que las actividades operativas se generaban e implementaban a partir de diversos instrumentos legales dispuestos por cada jurisdicción.

En ese contexto los *marcos de regulación* podían ser establecidos tanto por una Ordenanza de creación del Área, como por un Decreto de nombramiento de un responsable en la temática, o bien por un Decreto que manifestaba la participación del Municipio/Comuna en Comisiones Intersectoriales para el tratamiento de temas relacionados con la cuestión productiva.

La creación de estas dependencias puede ser considerada como parte de un nuevo arreglo espacial del estado en la medida que expresan la constitución de una nueva escala de regulación⁶⁸ político-económica en el nivel local.

⁶⁸ El término de regulación que utilizaremos en este trabajo está asociado al concepto de intervención pública en los mercados privados en términos amplios. No es utilizado en términos de la corriente

El segundo actor en importancia del proceso de descentralización de políticas productivas y que es objeto de este estudio lo constituyen sin lugar a dudas las **Asociaciones para el Desarrollo Regional**.

En efecto, alto nivel de emergencia y promoción de estos actores es un punto que merece ser destacado, en la medida que vienen a completar la expresión de un cambio de concepción, sobre todo a nivel político, en términos de: a) cómo comienzan a ser comprendidos los procesos de desarrollo regional, b) de quiénes son los actores que pueden direccionarlos y/o colaborar en la escala territorial y c) a partir de qué modalidades o instrumentos poder garantizar dicha intervención.

Al inicio del PMP, solo 3 (tres) ADR se encontraban en funcionamiento; culminando la 3ra Etapa del programa el número ascendía a 16 (dieciséis) y al momento de finalizar el relevamiento para este estudio la cantidad de organizaciones llegaba 17 (diecisiete)⁶⁹.

Lo que diferencia la experiencia institucional de las ADR en Santa Fe, es que no se replican casos similares en otros órdenes provinciales de la República Argentina. Desde este punto de vista, se verifican tres atributos diferenciales que se constituyen a la vez como elementos de peso para justificar su selección en tanto objeto de estudio. Las ADR:

- a) conforman un entramado institucional de 17 (diecisiete) organizaciones con un **ámbito de cobertura** territorial cercano al **60% del total de distritos** que componen la Provincia de Santa Fe (214 de 361);
- b) si bien se comportan como **entidades independientes** cuya personería jurídica se reconoce en el derecho privado, se encuentran **formalmente vinculadas a la agenda del Ministerio de Producción** (MP) del Gobierno de Santa Fe, en la medida que reciben aportes económicos provenientes del orden provincial y nacional, razón por la cual deben rendir cuentas ante las autoridades competentes; y, finalmente
- c) son actores que a partir del proceso de descentralización impulsado comenzaron a formar parte de una nueva arquitectura institucional de gobernanza territorial en la provincia.

francesa (véase Boyer R. , 2007) ni concebido en los términos neoclásicos como “mecanismo equilibrador”.

⁶⁹ Es el número formalmente reconocido de organizaciones por parte del Ministerio de Producción al mes de noviembre de 2010.

Atendiendo que el esquema de descentralización de políticas productivas ha propiciado mecanismos de reestructuración espacial del estado – que en el plano santafesino se sintetizan a partir de la creación y el fortalecimiento de SP- y que también como consecuencia de esa estrategia surgen un conjunto de nuevas institucionalidades –representadas aquí por las ADR- que en la medida que intentan participar de “nuevo” esquema de *governance* vienen a redefinir –al menos en parte- la geografía de poder estatal consideramos que su estudio es importante para determinar el nivel de capacidad organizacional efectivamente alcanzado por estos actores para promover acciones orientadas al desarrollo regional en una provincia que presenta marcadas disparidades territoriales.

Una lectura sobre la construcción de regiones: las ADR como estrategia selectiva y espacial del estado. ¿Retención territorial de la crisis?

La capacidad organizacional de las ADR no puede explicarse solamente estudiando exclusivamente lo que sucede al interior de ellas. Es necesario reconocer paralelamente, que estas organizaciones se encuentran inmersas en una realidad que se distingue por un contexto socio-histórico específico, caracterizado por un sistema económico, político y social particular, en el que se manifiestan ciertas relaciones y actores sociales vinculados intra e inter-escalarmente.

Se torna estratégico en este punto tratar de efectuar una operacionalización del concepto de región puesto que nos ayudará a entender de un modo más comprensivo cómo entender el espacio de actuación de estos actores.

No es novedoso reconocer que de la variedad de tendencias que presenta el actual proceso de globalización, post-globalización o como quiera denominárselo; sea la temática sobre “lo regional”, la que ocupe un lugar de destacado interés.

Tal como hemos señalado en capítulos anteriores, los cambios sociales y económicos acontecidos en las últimas décadas vienen redefiniendo las perspectivas respecto de las cuales las regiones dejan de ser vistas como “un producto natural”⁷⁰, para considerarlas como nuevos espacios de coordinación y

⁷⁰ Una de las críticas fundamentales hacia esta visión del espacio regional proviene de quienes sostienen que su aproximación sólo desde el ángulo físico enmascara la práctica y conflicto social, creando una visión miope o de “opacidad”, (Lefebvre, 1987; Soja, 1996) en que se pierde la complejidad del sistema.

regulación de la vida social y cuyas escalas espaciales se encuentra en un permanente estado de discusión y reformulación.

Hemos destacado además, que los mayores incentivos para reconfigurar los territorios y las escalas como nuevos sistemas de regulación social y acción colectiva (Keating, 2004; Jessop, 2008) parten de las tensiones que se generan entre las instituciones político-administrativas encargadas de dichos procesos de regulación y de la dinámica que asumen los cambios económicos y sociales en la actualidad. La utilización del concepto de glocalización⁷¹ (Swyngendouw, 1997) es tal vez el que mayor difusión ha tenido a la hora de interpretar los cambios operados por el capitalismo post-fordista y el creciente proceso de mundialización de la economía.

Quizá sea este uno de los argumentos más sólidos para entender la fuerte inclusión que ha tenido la temática de la regionalización tanto en las agendas gubernamentales como en las académicas.

En este trabajo seguimos una línea teórica que concibe la región como una construcción social, económica y política en la que se van fusionando materialidades y acciones, así como condiciones locales y globales (Santos, 2000). Esto hace que el concepto espacial que “la región” representa se convierta en un elemento importante de la dinámica social en la medida que oficia como una instancia de articulación de las interdependencias que afecta a las prácticas y a las identidades sociales (Brenner, N. 1999; Jessop, B., 2008; Jonnes, M. and MacLeod, G., 2003).

Operacionalización del concepto de espacio regional

¿Cómo podemos generar un concepto operativo respecto de lo regional? ¿Sobre qué planos o dimensiones puede ser proyectada esa definición?

⁷¹ Las interpretaciones del fenómeno de **glocalización** son diversas, pasando desde posturas como la de K. Omhae (1995) que reconoce la creciente borrosidad de la escala nacional dentro de las jerarquías espaciales otorgando una idea de bipolaridad micro-macro, a los desarrollos de Swyngendouw (1997) que reconoce ese proceso aunque en un marco de relaciones multiescalares (local, regional, nacional, global). Para un mayor desarrollo véase Fernández V.R. (2012), *Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites*. Revista eure (Vol. XXVIII, N°82), pp. 43-63, Santiago de Chile, diciembre 2001.

En línea con el planteo de Milton Santos (1995) un punto de partida importante es definir lo que se entiende por espacio. Para Santos, el espacio está conformado por una cantidad de objetos y un conjunto de relaciones que se ejercen sobre ellos. En esta perspectiva, (el espacio) “***no es ni una cosa ni un sistema de cosas, sino una realidad relacional: cosas y relaciones juntas***” (Santos, 1995, pág. 27).

Desde este punto de vista el concepto se puede operacionalizar a partir de dos atributos que se presentan en interacción constantes.

Estos atributos del espacio son:

- a) la *configuración territorial*, que debe ser entendida como el “conjunto de datos naturales, más o menos modificados por la acción consciente del hombre a través de sucesivos “sistemas de ingeniería⁷²”; y,
- b) la *dinámica social* o el conjunto de relaciones que definen una sociedad en un momento determinado.

La **configuración de un territorio** está conformada por la disposición de los elementos u objetos naturales y artificiales que son de “uso social” y se despliegan por el territorio (ej. sembradíos, redes de comunicación, edificios industriales y comerciales, etc).

Si bien la configuración espacial de un territorio puede asumir diversas características, hay dos atributos específicos que la caracterizan.

El primero está dado por su esencia dinámica, en la medida que la disposición de los objetos que se despliegan sobre el territorio varía en el tiempo.

El segundo, es que los objetos que son constitutivos de esa configuración van formando parte del medio técnico que caracteriza al sistema de producción en su forma y tendencia evolutiva.

De modo complementario, la **dinámica social** puede ser explicitada a partir del conjunto de variables económicas, culturales, políticas, etc. Estas variables también asumen un carácter dinámico en términos históricos y otorgan significado y valores específicos al medio técnico creado de modo artificial por el hombre.

Para Santos, sea cual fuere un país, una región y su particular estado de desarrollo, siempre existe una determinada configuración territorial formada por un cúmulo

⁷²Para el autor, el espacio está formado por flujos y fijos. Los flujos muestran el proceso de trabajo, es decir; son los propios instrumentos del trabajo y las fuerzas productivas en general. Los fijos naturales y sociales son los que forman los sistemas de ingeniería. En su libro el autor referencia un caso de sistema de ingeniería en Guinea Bissau, en la que describe la capacidad humana para desalinizar tierra mediante diques y mejorar los sembradíos de arroz (Santos, 1995:76)

de recursos naturales y artificiales; y es ese conjunto de cosas dispuestas como un sistema lo que de algún modo define la configuración territorial.

El siguiente párrafo condensa en cierta medida lo anterior:

“El paisaje [es decir la foto de un espacio] no se crea de una sola vez, sino por incrementos, substituciones; la lógica por la cual se hizo un objeto en el pasado era la lógica de la producción de aquel momento. Un paisaje es una escritura sobre otra, es un conjunto de objetos con edades diferentes, una herencia de muchos momentos diferentes [...] El hombre construye nuevas maneras de hacer cosas, nuevos modos de producción que reúnen sistemas de objetos y sistemas sociales. Cada período se caracteriza por un conjunto de técnicas concretas. En cada período histórico tenemos un conjunto propio de técnicas y objetos correspondientes [...] El paisaje no es para siempre” (Santos, 1995, pág. 64-subrayado y agregado nuestro)

En esta línea, la región se ha convertido en una importante categoría de análisis, en la medida que ayuda a observar cómo una misma forma de producción se plantea en partes específicas de un país, asociando las dinámicas nuevas de ese modo o forma productiva a las condiciones pre-existentes del lugar.

Siguiendo esta idea general, el espacio regional va adquiriendo contenido a partir del reconocimiento de los vínculos que se establecen entre el individuo y la sociedad a la que pertenece, de modo que dentro del espacio van confluyendo relaciones de carácter funcional, de interdependencia, de selección, de reproducción, de sustitución o de cambio, cuya actuación se va reflejando en diferentes escalas, niveles y tiempo (Santos, 2000).

Por lo tanto, la dinámica socio-territorial está funcionalmente ligada a los cambios que se van operando dentro del espacio; es decir, a las manifestaciones, proceso, conflictos y articulaciones que evidencian los sistemas sociales.

El espacio se recrea de manera permanente a partir de la convivencia, cuyas formas, contenido, reglas, funcionamientos, dirección y capacidad se sostienen bajo procesos socio-espaciales en movimiento donde las posibilidades de permanencia dependen de las potencialidades y capacidad para sostener procesos locales y globales según su propia funcionalidad y dialéctica (Santos, 2000).

Tal como sostiene el autor, “si para comprender cualquier fracción del planeta hay que tener presente la totalidad del proceso que la engloba, asimismo para comprender la realidad global es indispensable entender lo que es la vida en las

diferentes regiones; sus funcionamientos específicos, sus especializaciones, sus relaciones, en fin, su disposición particular, siempre en movimiento. Un mismo elemento, -un banco, un centro comercial, una tienda de productos agrícolas, una escuela superior, la verticalización de la vivienda, financiaciones gubernamentales, una carretera, un aeropuerto, etc.-, tendrá impactos diferentes en distintas áreas de un país o del planeta. Para ello se tendrá en cuenta la historia del lugar, las condiciones existentes en el momento de la internalización (cuando lo que es externo a un área se vuelve interno) y el juego de relaciones que se establecerá entre lo que llega y lo pre-existente. Ese conjunto hará que un proceso de escala mundial tenga resultados particulares, según sea el lugar.

En un estudio regional, se debe intentar detallar su composición en cuanto organización social, política, económica, cultural y abordar los hechos concretos para reconocer cómo se inserta el área en el orden económico internacional, teniendo en cuenta lo pre-existente y lo nuevo para captar la lista de causas y consecuencias del fenómeno” (Santos, 1995, pág. 47)

Bajo este tipo de perspectiva, la comprensión de los lugares en su situación actual y en su evolución depende de la consideración de un “eje de sucesiones” y de un “eje de coexistencias”, donde se reconoce que “[...] el espacio es el que reúne a todos, con sus múltiples posibilidades, que son posibilidades diferentes de uso del espacio (territorio) relacionados con posibilidades diferentes del uso del tiempo” (Santos, 2000).

Desde esta óptica es posible entender que **los conceptos de espacio, escala y lugar dejen de ser herramientas meramente descriptivas de la realidad y se constituyan como productos de la dinámica social.**

Recapitulando sobre el punto anterior y de un modo más general, **la región puede entenderse como la articulación de relaciones de producción en un espacio y en un lugar determinado y como un esquema de organización espacial de los procesos sociales, teniendo en cuenta el modo de producción y la división social del espacio.**

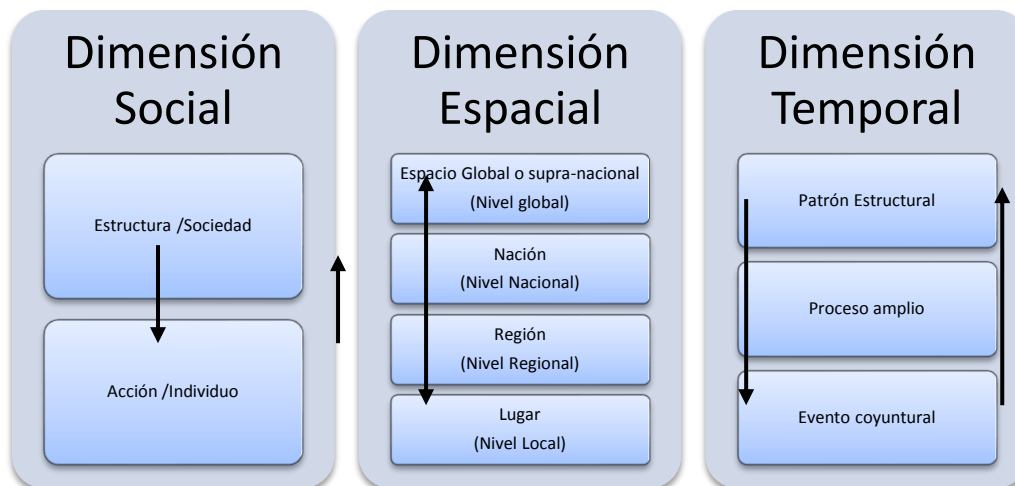
En este sentido, la región es una dimensión en la que se puede evidenciar cómo actúan tanto los procesos de acumulación del capital como los procesos políticos en términos territoriales (Massey, 1984; 1989).

Finalmente, es importante plantear que las regiones van evolucionando a través de procesos de regionalización cotidiana en el contexto de la estructuración social

(Guiddens, 1984) gracias a su conexión con distintas dimensiones y escalas espaciales (Figura II).

Figura N° II.

Escalas sociales, Espaciales y temporales de la Regionalización



Fuente: Elaboración Propia

Desde este punto de vista hay ciertas dimensiones que se presentan como co-constitutivas de las estructuras sociales.

En virtud de ello, la estructuración de la región puede ser abordada desde tres planos o dimensiones de análisis:

- Dimensión Social: en ella se focaliza sobre los vínculos o relaciones existentes entre (estructura/sociedad) y (acción/individuo);
- Dimensión espacial: que remite a las relaciones entre los distintos niveles espaciales. Bajo esta dimensión se observan los vínculos y dinámicas inter-escalares que se dan entre los diversos ámbitos espaciales.
- Dimensión temporal: presenta las relaciones existentes entre procesos de larga duración o *longue durée*⁷³, asociados a estructuras cuya estabilidad es alta en el tiempo (ej. contextos geográficos, límites de productividad, incluso algunos fenómenos ideológicos, etc) para diferenciarlos de procesos que se corresponden con dinámicas de tipo coyuntural donde el cambio es perceptible (ej. series económicas, procesos de cambio político como convulsiones internas, guerras, etc).

⁷³ El concepto *longue durée* proviene de Fernand Braudel, un miembro de la escuela francesa de los Annales quien a partir de su obra *La Méditerranée et le Monde Méditerranéen a l'époque de Philippe II* (1949) pone en consideración los efectos de la economía y la geografía en la historia.

Asistimos entonces a un esquema a partir del cual, lo regional puede ser interpretado de modo multidimensional y a partir de un conjunto de elementos que al interior de cada dimensión caracterizan la materialidad y relacionalidad de su existencia.

Frente a esta esquematización metodológica respecto de cómo abordar la consideración del espacio regional cabe entonces identificar:

- a. cuáles son las características regionales que presenta la provincia de Santa Fe,
- b. cuáles son sus atributos constitutivos; y
- c. cómo es posible entender las dinámicas y vinculaciones entre cada una de las dimensiones apuntadas.

Consideramos que este análisis se constituye en un paso importante para luego contextualizar la emergencia institucional de las ADR en el espacio provincial.

Configuración territorial y dinámica social en Santa Fe.

Corriendo el telón: presentación de la región estudiada, datos y tendencias de coyuntura.

La provincia de Santa Fe se encuentra localizada en la región más dinámica de la República Argentina, lo cual le asigna un rol determinante en su inserción socioeconómica, política y cultural. Representa el 4,8% del territorio nacional y el 8,3% de la población total del país.

Desde el punto de vista político-administrativo, Santa Fe se encuentra dividida en 19 departamentos, cuenta con 50 municipios y 312 comunas⁷⁴.

La estructura productiva de la Provincia de Santa Fe evidencia un marcado perfil agroindustrial, el que históricamente se fue consolidando como un fuerte y diversificado sector con una presencia dinámica de complejos productores de

⁷⁴ Son Municipios aquellos centros urbanos que tienen una población mayor a 10 mil habitantes. Hay municipios de primera categoría (aquellos que tengan más de 200 mil habitantes (sólo Santa Fe y Rosario); y de segunda los municipios restantes. Las Comunas son aquellos centros de población que no alcanzan la cantidad de 10 mil habitantes. A efectos de elevar una Comuna a la categoría de Municipio deberá existir un Censo que determine la cantidad de habitantes, el que posteriormente deberá ser aprobado por la Legislatura.

manufacturas de origen agropecuario (MOA) que dotan a la provincia de su actual especialización productiva.

Esta conjunción agro/industria que hoy puede caracterizarse como el sello distintivo de su estructura económica es posibilitado gracias a la transformación de su producción pampeana primaria.

Es así que sobre la base de las actividades primarias se han ido conformando cadenas económicas tales como la oleaginosa, la cárnica, láctea, cuero y calzado, la textil, entre otras, de estrecha relación con las actividades primarias.

A la par de estas industrias que hoy pueden ser caracterizadas como “tradicionales”, deben destacarse también el complejo siderúrgico, la maquinaria y equipos, la refinación de petróleo, los productos químicos y el sector automotriz, entre otros sectores, que constituyen un conjunto de complejos productivos también tradicionales desde el punto de vista histórico pero no relacionados directamente con la transformación de la producción primaria pampeana.

Aun así, su gravitación en términos de producto, empleo e integración asume un rol importante en la provincia.

En las últimas dos décadas se vienen desarrollando y consolidando otras cadenas y sistemas productivos, como el del software y servicios informáticos, el de la maquinaria agrícola y el turismo, que dotan a la provincia de un tejido productivo integrado en diversas cadenas de valor desde el punto de vista territorial y sectorial; y que manifiestan un potencial de desarrollo tanto a nivel nacional como internacional.

En relación al perfil exportador de Santa Fe (ver Cuadro N° XV), es necesario destacar que es la provincia que se ubica en segundo lugar (luego de Bs. As) en cuanto al valor FOB de sus exportaciones.

En cuanto a la composición de las exportaciones santafesinas la elaboración y comercialización de aceites ha tenido, en los últimos años, un rol preponderante. La expansión de este sector está fuertemente orientada al mercado externo y contribuyó a desarrollar uno de los complejos portuarios de río más grandes del mundo. Actualmente, el territorio provincial cuenta con 849 km de frente fluvial y 17 puertos profundos, lo que le otorga ventajas comparativas y competitivas que le permiten su integración al comercio internacional de granos y subproductos.

Cuadro N° XV

**Ranking, valores y dinámicas de las exportaciones por regiones argentinas
(2002-2008)**

Zona	Valor FOB 2008			Tasa de Crecimiento Promedio Acumulativa Anual 2002-2008 (en %)	Tasa de Crecimiento 2002-2008 (en %)
	(en millones de US\$)	Participación en el total nacional (en%)	Ranking Provincial		
Región Centro Y BA	51845	74		20	199,1
Buenos Aires	24698	35,3	1	18	169,3
Santa Fe	1525	21,8	2	21	213,4
Córdoba	9.964	14,2	3	23,8	260,5
Entre Ríos	1.524	2,2	6	27,5	329,2
CABA	404	0,6	18	14,6	126,8
Región Patagonia	5.535	7,9		6,7	47,4
Chubut	2.538	3,6	4	12,3	101,1
Santa Cruz	752	1,1	11	-2,4	-13,3
Neuquén	645	0,9	13	-4,4	-23,5
Río Negro	597	0,9	14	12,1	98
Tierra del Fuego	587	0,8	15	10,4	80,9
La Pampa	414	0,6	17	17,7	166
Región NOA	4.326	6,2		17,4	162,1
Catamarca	1.441	2,1	7	15,7	140,2
Salta	1.220	1,7	8	17,2	159,8
Tucumán	1.035	1,5	9	19,8	195,4
Jujuy	341	0,5	20	19,2	187,2
Santiago del Estero	288	0,4	21	17,2	158,7
Región Nuevo Cuyo	3.349	4,8		15,9	142
Mendoza	1.536	2,2	5	10,4	80,6
San Juan	964	1,4	10	37,9	586,8
San Luis	668	1	12	17,2	158,9
La Rioja	181	0,3	22	5	34
Región NEA	1.057	1,5		12,5	103
Misiones	482	0,7	16	9,9	76,4
Chaco	376	0,5	19	17,8	166,7
Corrientes	178	0,3	23	13,3	111,1
Formosa	21	0,03	24	-0,8	-4,6
	70.044	100		18,2	172,4

Fuente: Complejos exportadores provinciales. Subsecretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Año 2009.

Respecto de la estructura de exportaciones argentinas, la provincia presente una fuerte incidencia relativa en el rubro de las Manufacturas de Origen Agropecuario. En este sentido cabe apuntar que Santa Fe es responsable del 70% del valor exportado por el complejo oleaginoso (principalmente soja y girasol) y del 50% de las exportaciones del complejo cerealero (Cuadro N° XVI).

La Provincia además concentra casi el 80% de la capacidad de industrialización de las semillas oleaginosas, el 78% de la cual, se encuentra en Rosario y su zona

de influencia, área en la que se encuentran los principales puertos de salida de productos para el comercio internacional (Tabla N° XVII).

Cuadro N°XVI

Estructura de las exportaciones argentinas. Año 2008

RUBROS	SANTA FE	TOTAL NACIONAL
Primarios	13,70%	23,40%
MOA	70,90%	33,90%
MOI	12,50%	31,30%
Energía y Combustibles	2,90%	11,40%

Fuente: Complejos exportadores provinciales. Subsecretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Año 2009.

Tabla N° XVII

Participación de los distintos puertos en las exportaciones de subproductos (1993-2010)

Año	Rosario	San Lorenzo / San Martín	Resto del país*
1993	21,33%	49,95%	28,72%
1994	25,41%	48,65%	25,94%
1995	23,60%	47,53%	28,87%
1996	22,29%	45,17%	32,54%
1997	23,52%	44,27%	32,21%
1998	25,22%	49,78%	25,01%
1999	25,03%	52,97%	22,00%
2000	22,73%	57,59%	19,68%
2001	23,11%	59,03%	17,85%
2002	24,64%	60,02%	15,35%
2003	21,25%	64,32%	14,43%
2004	17,21%	68,04%	14,75%
2005	17,06%	69,30%	13,64%
2006	15,38%	74,60%	10,02%
2007	19,80%	72,27%	7,93%
2008	20,03%	69,95%	10,01%
2009	20,08%	67,72%	12,20%
2010* *	20,19%	65,94%	13,87%
Total	20,94%	62,04%	17,02%

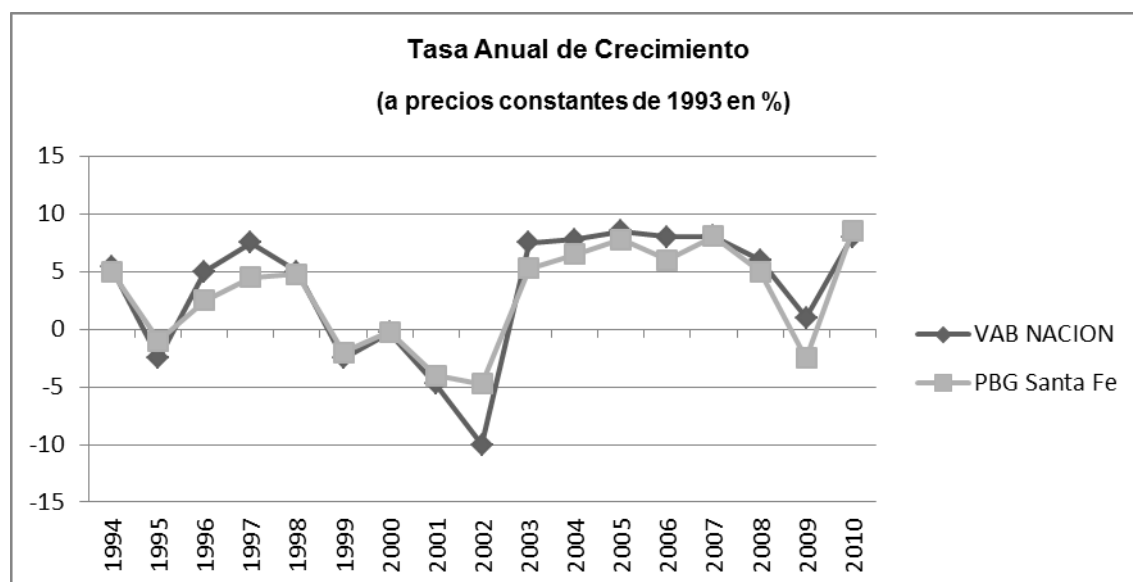
Fuente: Sistema de Información para el Desarrollo. Municipalidad de Rosario (2010).

Con relación al sector agroindustrial que presenta la Provincia, se destacan los complejos: oleaginoso, el de carnes, el lácteo y el molinero. El sector alimenticio ocupa un lugar dominante dentro del aparato industrial de la provincia y marca en cierto sentido su especialización productiva. El núcleo fabril principal, también de marcada participación en las exportaciones (MOI), se encuentra instalado en el sur provincial, teniendo como centro económico productivo a la ciudad de Rosario y la zona de puertos aladaña.

La evolución histórica del producto provincial marca una tendencia de crecimiento promedio del 2,9% desde el año 1993. Dicha tendencia estuvo dada por el incremento real de los sectores productores de bienes, que crecieron a una media de 3,7% entre 1993 y 2010, en tanto que los servicios lo hicieron al 2,6%.

A partir de los cambios estructurales (devaluación monetaria y fin de convertibilidad) del año 2002, la provincia arroja una tasa de crecimiento del producto superior a la manifestada en la década del '90. Entre 2002 y 2010 el crecimiento promedio anual alcanza los 5,7%, pasando a ocupar el sector productor de servicios un rol más dinámico (alcanzando en el período un incremento de 6,7%) que los sectores productores de bienes (variación promedio del 5,3% anual) (Gráfico N° III).

Gráfico N° III



Fuente: IPEC año 2010.

Un indicador de relevancia a la hora de apreciar y dimensionar a la economía provincial en el conjunto nacional, es el Producto Bruto Geográfico per cápita (PBG), el que alcanzó la cifra de 27.616 pesos (corrientes) en el año 2009 el

mayor registro desde 1993 y más de cinco veces superior al registro mínimo (también desde 1993) observado en el año 2001, que arrojó un valor de apenas 5.775 pesos (Gráfico N° IV).

Gráfico N° IV



Fuente: IPEC año 2010.

Plataforma productiva provincial: los espacios territoriales entre la densidad y la rarefacción.

Morfologías productivas territoriales y usos del suelo.

Una de las principales características de la provincia de Santa Fe es la diversidad que presentan sus entornos productivos. Este hecho puede observarse desde dos ópticas. La primera de ellas se vincula con sus características geofísicas, en donde se destacan biomas que marcan índices de productividad diferenciales y de cuyos rangos se desprenden fuertes asimetrías estructurales entre el centro norte y el centro sur provincial.

En el año 1990, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) junto a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) generaron un Índice de Productividad de Suelos (IPS), otorgando escalas de 1 a 10 que identifican aptitud y potencialidad productiva. Como puede observarse en el Mapa N° I, los IPS de mejor posicionamiento relativo se ubican en el centro sur provincial.

Los IPS permiten establecer los principales usos de suelo y de algún modo son elementos que permiten establecer las características de cada región desde el punto de vista agronómico.

Mapa N° I
INDICE DE PRODUCTIVIDAD DE SUELOS EN
LA PROVINCIA DE SANTA FE



Fuente: Atlas de Suelos de la República Argentina. INTA SAGPyA- Proyecto Arg 85/019 (1990)

Teniendo en cuenta estos IPS, pueden identificarse desde el punto de vista agro-económico cuatro tipos de regiones en la Provincia: a) ganadera, b) ganadera-agrícola, c) agrícola-ganadera y d) agrícola.

Como se observa en el Mapa N° II, la mayor superficie agroeconómica provincial manifiesta aptitudes para el desarrollo ganadero, comportándose estas superficies, como tierras de mínima o baja aptitud agrícola.

Hay que remarcar un hecho importante que surge de lo antedicho. Los datos obtenidos del Ministerio de Producción de Santa Fe, son del año 2002. Es de esperar, que la caracterización que hacemos de las regiones agro-económicas

pueda haber sufrido algunas alteraciones. Sobre todo a partir de los límites territoriales de cada una de ellas.

Mapa N° II
Regiones Agroeconómicas de la Provincia de Santa Fe (2002)



Fuente: Ministerio de Producción. Gobierno de Santa Fe.

El hecho que explica, al menos en parte esta situación, es la conjunción entre el avance de las técnicas de siembra directa y los adelantos tecnológicos en relación con la genómica vegetal, principalmente en cultivos como soja, maíz y sorgo que permiten mejores niveles de adaptación de estos cultivos sobre nuevos ambientes productivos, lo que podría determinar el corrimiento de las fronteras agrícolas provinciales. Aunque hay que aclarar que se requerirá un salto tecnológico mayúsculo para que puedan darse *incrementos en la productividad* que modifiquen sustancialmente estos entornos regionales más allá de los cambios que puedan ser aportados a partir de la instrumentación de mejoras en las prácticas de manejo sobre las distintas regiones desde el punto de vista agroeconómico.

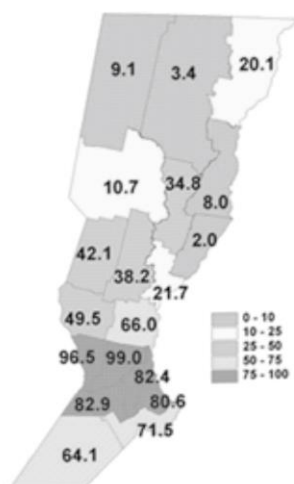
Es posible afirmar que al momento de generar este trabajo, las estimaciones de **uso agrícola** de la superficie provincial pueden estar en los mismos valores de los apuntados por la SAGPyA en 2005, con valores para la **zona centro-sur** que se encuentran en un rango va del 66% al 99% (Mapa N° III, izquierda).

De modo complementario, podemos afirmar que el centro-norte provincial posee mayor aptitud para la producción de ganado que el sur y más precisamente, que es

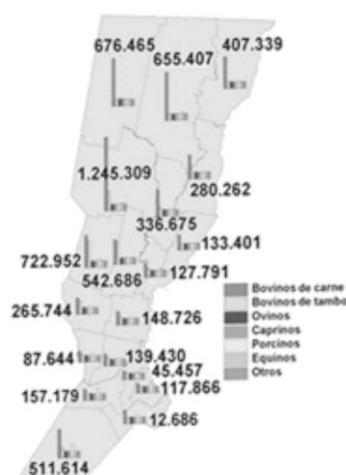
en el centro-oeste de la Provincia donde se encuentra la zona de concentración de las existencias⁷⁵ bovinas más importante, concentración que solo encuentra niveles semejantes en la provincia de Bs. As (Mapa N° III, derecha).

Mapa N° III

Superficie con Uso Agrícola (Porcentaje por Departamento)
Existencias Ganaderas (Número Total por Departamento)



Fuente: SAGPyA (2005)



Fuente: INDEC, CNA 2002

¿Cómo se conjugan estas tendencias con la dinámica poblacional en la Provincia de Santa Fe?

Tendencias de la Dinámica poblacional.

De acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010 (INDEC) la participación de la población de la provincia de Santa Fe en el total país ronda el ocho por ciento (7,96 %), cifra que expresa 3.194.537 habitantes. En el año 1960, los habitantes de la provincia de Santa Fe representaban más del

⁷⁵ Según datos del INDEC y del MAGyP (2011) a partir del año 1995 la tendencia de las existencias bovinas es a la baja hasta el año 2002 donde se evidencia una importantísima recuperación que se extiende por seis años de forma ininterrumpida llegando al pico máximo en el año 2008 cuando el registro provincial arroja una existencia bovina superior a las 7 millones de cabezas. Luego de dicho pico, se evidencia una caída notable del número de animales lo que conlleva a que para el año 2010 Santa Fe cuente con la misma cantidad que registraba veinte años atrás, lo que implica una caída del stock ganadero bovino de un 17,5% aproximadamente en solo dos años. Esta disminución puede explicarse básicamente debido a la conjunción de tres factores críticos: Sequías desde 2005 a 2010; Crisis del Campo de 2008 y la última crisis económica internacional de 2009.

nueve por ciento (9,42%) de la población total del país. Esta disminución en la participación se debe a que la población de Argentina aumentó, desde 1960 a 2010, más de un ciento por ciento (100,48 %) y la de Santa Fe sólo un setenta por ciento (69,48 %) (IPEC, 2010). Por otro lado, la tasa anual por mil habitantes (10,61) resulta ser inferior a la de todo el país (14,01). Desde el punto de vista poblacional, la Provincia de Santa Fe es, desde hace más de 4 décadas, una Provincia de perfil predominantemente urbano más que rural.

La dinámica económica que adquirió el sector rural en el país y especialmente las actividades localizadas en la región pampeana, ligadas al proceso de agriculturización intensiva, el denominado “boom” de la soja y al modelo más reciente de “agricultura industrial”, implicó cambios de tipo estructurales que significaron el consiguiente despoblamiento rural.

Entre 1991 y el año 2001 hubo una disminución de aproximadamente 30.000 personas en las zonas rurales de la Provincia. Los emigrantes rurales de la Provincia tienen por principal destino centros urbanos de la propia Provincia de Santa Fe⁷⁶ (Ministerio de Producción, 2009). La densidad poblacional de Santa Fe, experimenta una variación territorial que guarda alta correspondencia con la distribución de las actividades productivas.

Los Departamentos Rosario y La Capital son lo que presentan la mayor cantidad de población, seguidos por General López, General Obligado y Castellanos.

De acuerdo a su variación porcentual entre los años 1991 y 2010 (Tabla N° XVIII), los Departamentos Castellanos y Garay crecieron poblacionalmente superando la media provincial (18,1%), seguidos por General Obligado, Las Colonias y San Lorenzo que se ubican levemente por debajo.

Es importante marcar sin embargo que entre los años 2001 y 2010, los departamentos que presentan mejores dinámicas son Las Colonias (9.3%) y San

⁷⁶ Según podemos relevar del Documento: Estrategia Provincial para las cadenas de valor de base agropecuaria, “[...] nivel Provincial y en términos porcentuales, la mayor disminución de población se da en los propios establecimientos agropecuarios, pero en términos absolutos su magnitud es similar a los que emigran desde los pequeños centros urbanos-rurales hacia centros urbanos de mayor tamaño. Dado su menor peso en la estructura poblacional total, los movimientos migratorios rurales son significativos para el propio sector más que para la población de la Provincia en su conjunto, ya que cada vez más, se vuelven significativos los movimientos migratorios entre centros urbanos, aunque estos no son de gran movilidad en el tiempo” (Ministerio de Producción, 2009, pág. 16).

Lorenzo (9.6%), seguidos por Castellanos (8.9%) y Belgrano (7.5%) que crecieron por encima de la media provincial (6.1%) en ese período.

Cuadro N° XVIII

Población de Santa Fe, según Departamento y variación porcentual 1991-2010.

Departamento	Población			Variación porcentual		
	1991	2001	2010	1991-2001	2001-2010	1991-2010
Total	2.615.528	3.000.701	3.194.537	7,2	6,1	18,1
Belgrano	38.810	41.449	44.788	6,8	7,5	13,3
Caseros	76.690	79.096	82.100	3,1	3,7	6,6
Castellanos	141.994	162.165	178.092	14,2	8,9	20,3
Constitución	79.419	83.045	86.910	4,1	4,4	8,6
Garay	16.253	19.913	20.890	22,5	4,7	22,2
General López	172.054	182.113	191.024	6,1	4,7	9,9
General Obligado	145.265	166.436	176.410	14,6	5,7	17,7
Iriondo	62.838	65.486	66.675	4,2	1,8	5,8
La Capital	441.982	489.505	525.093	10,8	6,8	15,8
Las Colonias	86.046	95.202	104.946	10,6	9,3	18
9 de Julio	27.285	28.273	29.832	3,6	5,2	8,5
Rosario	1.079.359	1.121.441	1.193.605	3,9	6	9,6
San Cristóbal	63.353	64.935	68.878	2,5	5,7	8
San Javier	26.369	29.912	30.959	13,4	3,4	14,8
San Jerónimo	69.739	77.253	80.840	10,8	4,4	13,7
San Justo	36.887	40.379	40.904	9,5	1,3	9,8
San Lorenzo	129.875	142.097	157.255	9,3	9,6	17,4
San Martín	57.118	60.698	63.842	6,3	4,9	10,5
Vera	47.078	51.303	51.494	9	0,4	8,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010. INDEC.

Probablemente una de las interpretaciones sobre esta cuestión pueda focalizarse a partir de la dinámica socioeconómica que presentan estos Departamentos.

Es importante mencionar que se asiste en todo el territorio provincial a un importante proceso de **urbanización**, llamado en ocasiones por su otra cara: “éxodo rural” a fin de destacar la importancia del fenómeno en cuanto a sus altos costos sociales, culturales y económicos.

Este proceso es atribuido principalmente a la búsqueda de mejores niveles de vida de dicha población y a la decreciente generación de empleo registrada en las actividades productivas rurales.

La tasa de crecimiento rural resulta negativa y las situaciones más críticas de pérdida de población comienzan a aparecer en localidades que poseen menos de

10.000 habitantes, encontrándose en una verdadera situación de riesgo las localidades de menos de mil habitantes.

Según datos del Instituto Provincial de Estadística y Censos (2011), los Distritos de más de 50.000 habitantes tuvieron crecimiento positivo entre 1991 y 2001, como así también el 97% de los Distritos de entre 10.000 y 50.000 habitantes. Por el contrario, el 26% de los Distritos entre 2.000 y 10.000 habitantes, la mitad de los que tienen entre 500 y 2.000 habitantes y el 86% de los asentamientos de menos de 500 habitantes, se redujeron.

En su conjunto, la reducción más importante se dio en el rango de aquellos distritos de 500 a 2.000 habitantes, ya que allí se perdieron 6.348 personas del total de 14.203 en dicho periodo. Por su parte, los caseríos de menos de 500 habitantes se vieron reducidos en casi el 20% de su población en los últimos 10 años.

En sintonía con estas tendencias se asiste a una modificación de la estructura social agraria de la provincia en favor del crecimiento de los núcleos urbanos (Mapa N° IV).

Siguiendo datos del IPEC (2011) se pueden resaltar los siguientes fenómenos poblacionales asociados principalmente a las transformaciones experimentadas en las formas productivas del medio rural:

- ***Áreas con tasas de crecimiento poblacional anual superior al 1% entre los que se destacan:***

Centros Urbanos próximos a Rosario: Pueblo Esther, Ricardone, Ibarlucea, Funes y Granadero Baigorria.

Centros urbanos próximos a la ciudad de Santa Fe: Sauce Viejo, Santo Tomé.

Oeste provincial: Rafaela y Villa Trinidad.

Norte provincial: Reconquista, Avellaneda, Las Toscas.

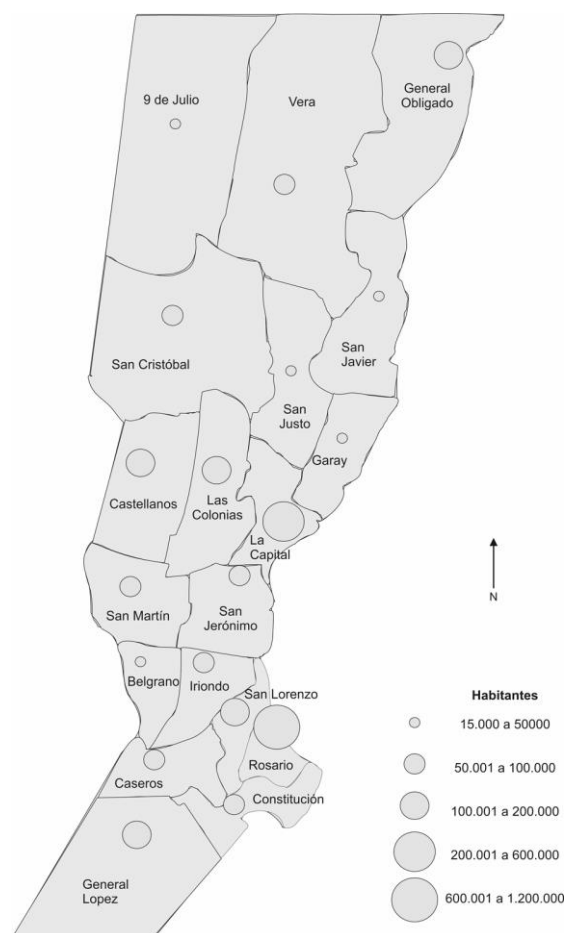
- ***Áreas con tasa de crecimiento poblacional anual entre 0% y 1%:***

Poblaciones de más de 2.000 habitantes que redujeron su crecimiento hasta 1%, se localizan en el Sur de la provincia principalmente (Godoy, Melincué, Providencia, La Lucila y General. Gelly, Los Quirquinchos, Beravebú y Tortugas).

Por su parte, en el norte provincial se evidencia el mismo fenómeno, pero en poblaciones de más de 3.000 habitantes como Hersilia y La Gallareta.

- **Áreas con tasas de crecimiento poblacional anual mayores a -1%:** esta situación, se registra fundamentalmente en el norte provincial donde se produjeron los números negativos más importantes entre -4,7% y -3,3% (IPEC 2011).

Mapa N° IV
Población por Departamento (2010). Provincia Santa Fe.



Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

Las causas de estos fenómenos, tal como hemos señalado más arriba, son múltiples, concurrentes y derivadas de un proceso histórico que encuentra su máxima expresión en la década del '90, con el radical desmantelamiento del sistema ferroviario (eje articulador y muchas veces promotor del desarrollo del interior), el cambio sustantivo de las tecnologías de producción agropecuaria, la mayor concentración de la tierra en propiedad y en uso, y la escasa inversión en infraestructura y servicios (Villanova, 2005).

También es necesario advertir que dicho fenómeno no puede ser interpretado como efecto directo y exclusivo de malas políticas locales, provinciales e incluso

nacionales, sino que referencian a un proceso más complejo y extendido que nos remite en última instancia a la llamada “revolución verde”, los procesos de división internacional del trabajo y la inserción internacional del país, entre otros fenómenos.

Especializaciones sectoriales

Atendiendo las caracterizaciones efectuadas en los puntos precedentes, donde se remarcaron las características que asume el territorio provincial desde el punto de vista geofísico, dando cuenta de las principales regiones desde el punto de vista agroeconómico y también relevando las diversas dinámicas poblacionales que se presentan, avanzamos a continuación en caracterizar la presencia de patrones de especialización territorial dentro del ámbito provincial.

De acuerdo a las ventajas comparativas descriptas, el centro-sur santafesino se fue consolidando como polo de atracción de diversas actividades económicas. La rivera del Río Paraná se fue constituyendo como una plataforma para el establecimiento de conglomerados productivos, que en cierta medida actuaron y actúan como fuerzas centrípetas de atracción poblacional.

Este esquema de concentración territorial, permitió el desarrollo y fortalecimiento de ventajas económicas de tipo dinámicas (relacionadas con los entramados institucionales) que fueron generando oportunidades para la consolidación de elevados niveles de competitividad territorial, hecho que también contribuyó a reforzar los procesos de atracción poblacional hacia estos territorios.

Ahora bien, atendiendo al planteo que efectuamos en la primera parte de este capítulo es necesario poner en perspectiva las tendencias que se manifiestan en el centro-sur santafesino con relación a las dinámicas económicas que se manifiestan en el escenario espacial más amplio constituido por la Región Central en la medida que se constituye como el espacio económico más dinámico del país.

Como se aprecia en el Mapa N° V, la concentración de mayor dinamismo económico de dicha zona tiene lugar en el corredor Rosario-La Plata a la vera del puerto. El sur y centro provincial muestran un dinamismo alto, quedando para el norte de la Provincia un dinamismo económico de bajo nivel.

Dinámicas Económicas según especialización territorial en Argentina (2008)



Fuente: (Ministerio de Planificación, 2008)

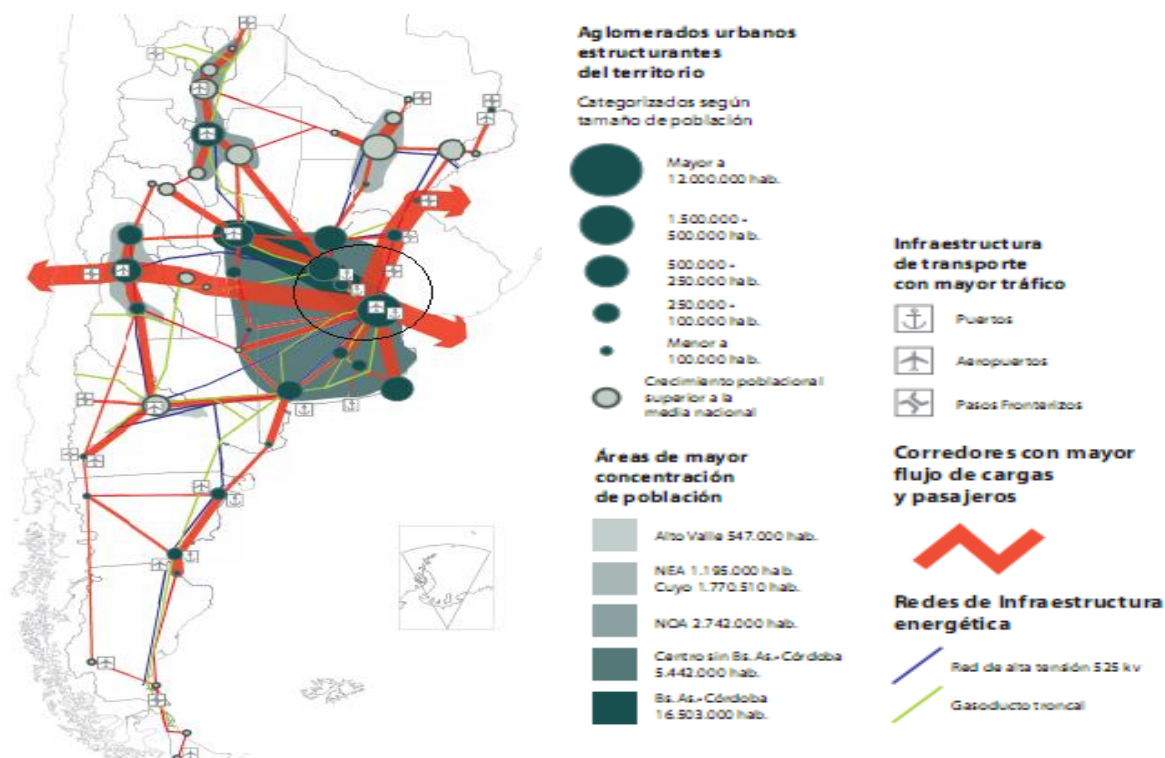
Siguiendo con esta identificación de diferencias estructurales en la provincia, presentamos el mapa siguiente que muestra el sistema de nodos y centros urbanos del País, los cuales son interconectados por diversas redes que soportan vínculos multidireccionales de servicios e infraestructura.

Se puede apreciar que, la mencionada Región Pampeana, tiende a coincidir con esta “mancha” de población, servicios, infraestructura y actividades económicas que observamos en el mapa y que caracteriza al territorio nacional como una estructura espacial de tipo centralizada.

De este modo, la distribución espacial del sistema de ciudades observado, revalida los caracteres de cada región en relación con sus niveles de actividad económica y de urbanización, profundizando los desequilibrios territoriales.

Cuando observamos la Provincia de Santa Fe, como se muestra en el Mapa N° VI, vemos que la región centro-sur queda incluida dentro del espacio central nacional, mientras que la zona de Reconquista es la única que se conecta y articula a una red menor diferente a la central, estructurando junto a Corrientes y Resistencia una red secundaria de interconectividad.

Mapa N° VI Elementos de Estructuración Territorial



Fuente: (Ministerio de Planificación, 2008)

El resto de la provincia no llega a configurar ninguna estructura de este tipo, apareciendo como una zona con altos niveles de desarticulación territorial.

A los efectos de poner en evidencia la gravitación del sector industrial, se reconocen importantes niveles de especialización⁷⁷ en doce ramas productivas.

El rubro Alimentos y Bebidas (incluyendo productos cárnicos), es la primera especialización en once de los diecinueve departamentos provinciales.

⁷⁷ La especialización sectorial o el índice de especialización territorial-sectorial parte de considerar el número de empresas de cada sector de actividad industrial ponderado por el número de ocupados. Este índice busca identificar las concentraciones territoriales de las empresas especializadas en un mismo sector industrial. El índice fue generado a partir de un proyecto llevado adelante por diversos Observatorios Pyme Regionales entre los que se incluye el de Santa Fe. La fórmula para la generación del cálculo es la siguiente:

$$LQi = \frac{Lij/Li}{Lj/L}, \text{ donde:}$$

Lij: Número de establecimientos industriales del sector j en la circunscripción i

Li: Número de establecimientos industriales de la circunscripción i

Lj: Número de establecimiento industriales del sector j a nivel provincial

L: Número de establecimientos industriales a nivel provincial

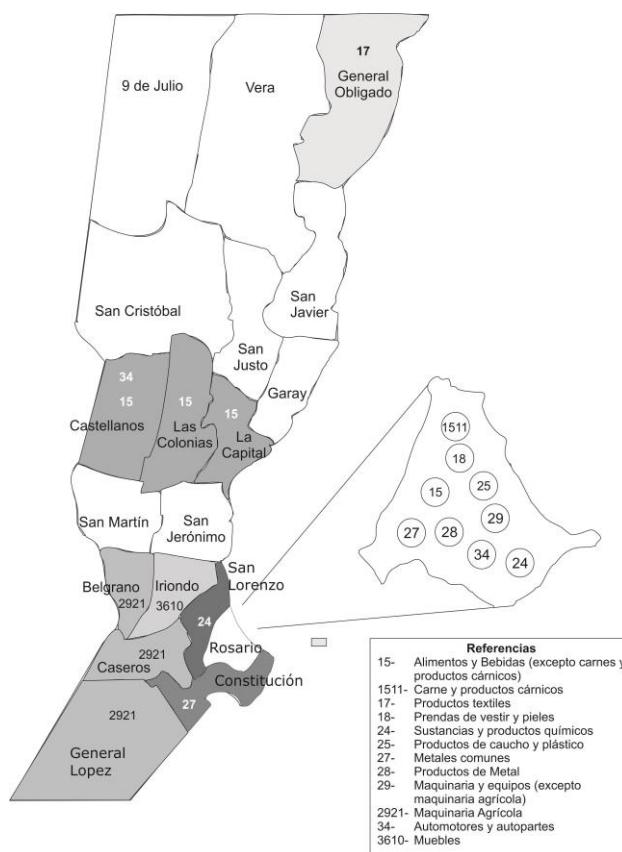
Para ampliar véase www.pymeregionales.org.ar / www.observatoriopyme.org.ar

De acuerdo con el análisis de Donato (2010), esto se vincula con que la provincia, si bien cuenta con una trayectoria industrial importante, presenta una significativa parte de su territorio dedicada a las actividades relacionadas con el sector primario, principalmente referidas al sector agrícola ganadero.

Siguiendo esta idea, el desarrollo industrial provincial pareciera presentarse como una expresión del desarrollo agropecuario” (Donato, 2010).

Mapa N° VII

Referenciación geográfica de especializaciones sectoriales en Santa Fe.



Fuente: Datos Preliminares del CNE 2004/2005

La segunda especialización está localizada en los departamentos Belgrano, Caseros y General López, caracterizada por la rama Maquinaria Agrícola. Le sigue el Departamento Constitución “con una primera especialización en la rama Metales comunes y una segunda especialización en la rama Productos de Metal (excepto maquinarias y equipo), lo cual podría implicar un encadenamiento entre estas actividades” (Donato, 2010, pág. 39).

Finalmente el Departamento Rosario mantiene una densidad industrial caracterizada por la rama Automotores y autopartes seguida por Productos de metal (excepto máquinas y equipos). Si bien es difícil establecer inferencias o relaciones de tipo simétrico entre ventajas geofísicas y niveles de desarrollo productivo, por un lado; y caracteres de los entramados institucionales por otro, la evidencia empírica nos permite encontrar fuertes interacciones e influencias mutuas entre los fenómenos económico-productivos descriptos y el escenario institucional emergente en las diversas regiones.

Siendo que es este el tema central de nuestro trabajo avanzaremos en el siguiente capítulo con esta temática.

CAPITULO V

LA EMERGENCIA DE LAS ADR EN EL NIVEL TERRITORIAL.

La gobernanza territorial en el marco del polimorfismo geográfico.

A diferencia de Europa, donde los primeros procesos de regionalización se fueron nutriendo desde la dinámica social como proceso *bottom-up*, en general en América Latina y en nuestro país es “inducida” desde arriba, del tipo *top-down*, y estimulada por procesos descentralizadores.

La literatura latinoamericana ha estudiado este fenómeno en nuestro contexto y ha advertido acerca de las numerosas dificultades para la consolidación de los procesos de regionalización (Fernández, R, 2010; Vainer, C, 2010; Brandao, 2010; Rodriguez Oreggia, E. y Turian Gutierrez, R., 2006; Alonzo Gutierrez, 2006; Valdivia Mosqueira, G y Barzola Farfán, E, 2009; Mazzalay, V.; Camps, H. y Sarmiento, G., 2006).

En los actuales contextos, la integración política de los espacios regionales es esencial para generar estrategias de intervención coordinadas que logren una regulación eficaz de la dinámica social y estimulen un desarrollo equitativo en todo el territorio.

Resulta clave, entonces, la observación de dos aspectos que advierten acerca de las regiones como unidades de coordinación-regulación socio-política. Por un lado, los niveles de integración política y social, que permiten evaluar la marcha, consolidación e institucionalización de los procesos de regionalización. Por el otro, la observación de las brechas y desigualdades intra e inter-regionales, que resultan un insumo clave para lograr un desarrollo más equitativo en todo el territorio provincial.

Ambas propiedades, integración socio-política y brechas-desigualdades deben ser consideradas.

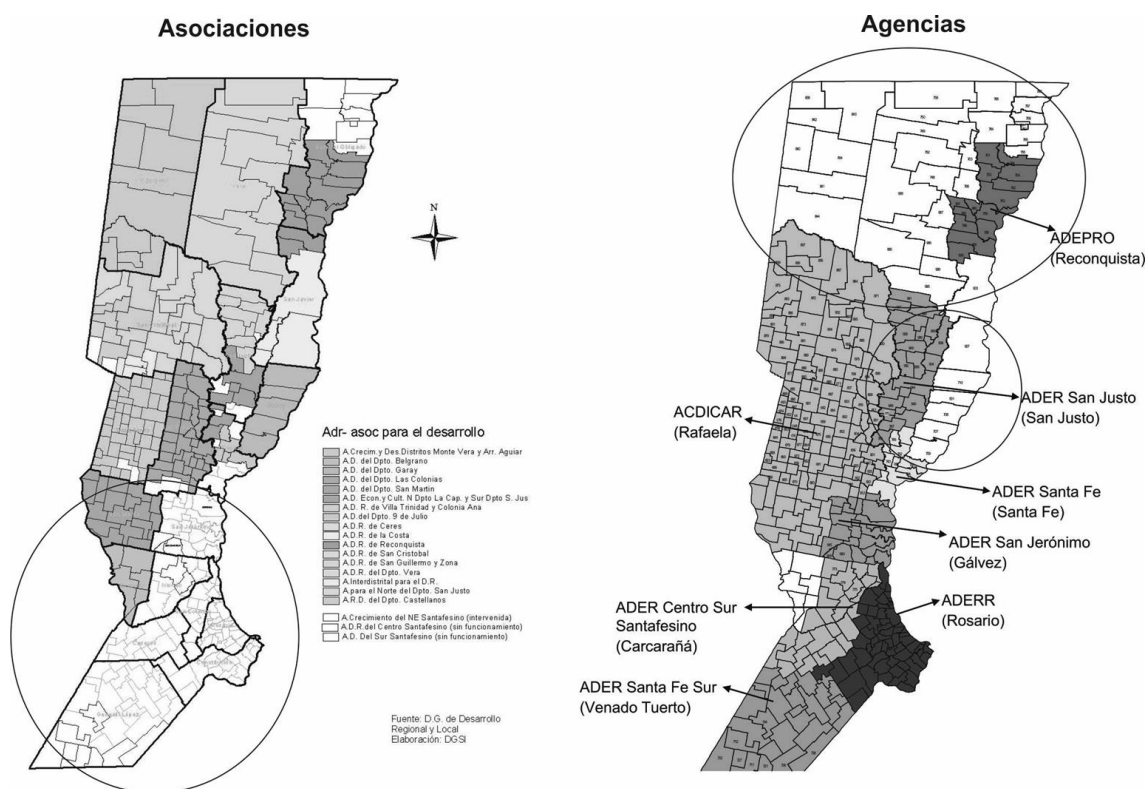
Habiendo identificado ya algunas de las cuestiones vinculadas en torno de los desbalances regionales que presenta Santa Fe, en términos de **regiones agroeconómicas, dinámicas poblacionales y especializaciones sectoriales** nos

abocaremos aquí a analizar los procesos de emergencia de las instituciones promotoras del desarrollo.

Para mostrar los caracteres diferenciados entre las instituciones de apoyo al desarrollo que se localizan en entornos productivos diferentes, tomaremos el caso de dos tipos particulares de instituciones que se despliegan en el territorio provincial, las “Agencias de Desarrollo” y las “Asociaciones para el Desarrollo”⁷⁸. Estos organismos junto a un nutrido grupo de organizaciones sociales (fundaciones, asociaciones civiles, asociaciones de productores, Cooperativas, etc.) se constituyen en importantes referentes para trabajar con relación a la temática del desarrollo regional en la escala provincial.

Mapa N° VIII

Distribución espacial de Agencias y Asociaciones para el Desarrollo Regional en Santa Fe



A fin de poder esbozar algunas generalidades básicas sobre las capacidades institucionales de este abanico heterogéneo de organizaciones, es importante mencionar previamente qué tipo de vinculaciones presenta cada uno de estos

⁷⁸ Ambos tipos de instituciones son tomadas por la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Producción como las principales plataforma institucionales promovidas por el Estado Nacional y Provincial.

formatos con relación con a los sectores que asiste y con los escenarios socio-territoriales en que despliegan su actividad.

Podemos decir que las “Agencias”, fruto de sus objetivos fundacionales, aparecen estrechamente relacionadas a los grandes centros urbanos de la provincia donde el perfil industrial posee un peso superlativo en relación al resto de las actividades productivas, ya que su función es justamente prestar servicios de apoyo al desarrollo de pymes, fundamentalmente mediante líneas de financiamiento diversas (sobre todo de fuentes financieras del Gobierno Nacional).

En tanto que las Asociaciones, aparecieron históricamente más ligadas a las actividades primarias y a las zonas más deprimidas de la Provincia, por lo cual, los fondos que le dan origen y la gran mayoría de los recursos que hoy administran, están relacionados con créditos de emergencia agropecuaria cuyo origen fueron Aportes No Retornables (más conocidos como ANRs) de fondos provinciales y nacionales.

Es evidente, que más allá de los contrastes que puedan reportar las dinámicas diferenciales de los entornos, sectores y actividades prioritarias a los que los formatos institucionales en cuestión dan respuesta, también las trayectorias propias de cada organización, así como las contingencias de su génesis, imprimen su huella sobre los niveles y tipos de capacidades de gestión alcanzados.

Contexto de surgimiento y rol esperado de las ADR en Santa Fe.

Tal como sostuvimos a comienzos de este apartado, las Asociaciones para el Desarrollo Regional conforman un entramado institucional de 17 (diecisiete) organizaciones que en su totalidad alcanzan un **ámbito de cobertura** territorial cercano al **60% del total de distritos** que componen la Provincia de Santa Fe (Ver Cuadro N° XIX).

Tienen como objetivo general promover la producción agrícola, ganadera, industrial, socioeconómica, educativa y cultural de micro regiones, además de fomentar actividades económicas alternativas que generen nuevos puestos de trabajo y una eficiente y racional utilización de los recursos materiales y humanos. A su vez, estas Asociaciones funcionan como entidades de promoción económica y social, recibiendo capacitación y apoyo crediticio para la asistencia de los sectores productivos.

Cuadro N° XIX

Listado de ADR, Número de Inscripción en IGPI y Distritos que participan

N°	ASOCIACIONES	N° IGPI Año	DISTRITOS QUE PARTICIPAN	Nro de Distritos
1	Asociación para el Desarrollo de Ceres	637 – 1995	Ceres, Hersilia. 2	2
2	Asociación para el Desarrollo del Departamento de Vera	638 – 1995	Calchaquí, Cañada Ombú, Fortín Olmo, Garabato, Golondrina, Intiyaco, La Gallareta, Los Amores, Margarita, Tartagal, Toba, Vera.12	12
3	Asociación para el Desarrollo (Reconquista)	771 – 1995	Ing. Chanourdie, Arroyo Ceibal, Las Garzas, Lanteri, Guadalupe Norte, La Sarita, Avellaneda, El Arazá, Nicanor Molina, Reconquista, Berna, Malabrigo, Los Laureles, Colonia Durán, Romang.15	15
4	Asociación Interdistrital para el Desarrollo Regional	077 – 1996	Colonia Bossi, Moisés Ville, Palacios, Las Palmeras.4	4
5	Asociación para el Desarrollo Regional de San Cristóbal	475 –1997	Aguará Grande, Capivara, Colonia Clara, Constanza, Huanqueros, Las Avispas, La Cabral, La Lucila, Nanducita, Portugalete, San Cristóbal, Santurce, Soledad, Villa Saralegui.14	14
6	Asociación para el Crecimiento del Noreste Santafesino (ACRENES)	857 – 1998	El Rabón, El Sombrerito, Florencia, Las Toscas, San Antonio de Obligado, Tacuarendí, Villa Ana, Villa Guillermina, Villa Ocampo.9	9
7	Asociación para el Desarrollo Regional de la Costa	029 – 1999	Alejandra, Cacique Ariacaiquín, La Brava, San Javier.4	4
8	Asociación para el Desarrollo del Departamento Garay	452 – 1999	Helvecia, Saladero Cabal, Colonia Macías, Cayastá, Santa Rosa de Calchines.5	5
9	Asociación para el Desarrollo del Dpto. 9 de julio	782 – 1999	Gato Colorado, Gregoria Pérez de Denis (Los Saladillos), Logroño, Montefiore, Pozo Borrado, San Bernardo, Santa Margarita, Tostado, Villa Minetti, Juan de Garay, Esteban Rams.11	11
10	Asociación para el Desarrollo Regional de San Guillermo y Zona	817 – 1999	San Guillermo, Colonia Rosa, Curupaity Monigote, Ambrosetti.5	5
11	Asociación para el Desarrollo Regional de Villa Trinidad y Colonia Ana	834 – 1999	Villa Trinidad, Colonia Ana, Arrufó, La Rubia, Suardi.5	5
12	Asociación Regional para el Desarrollo (Departamento Castellanos)	835 – 1999	Rafaela, Frontera, Sunchales, Aldao, Angélica, Ataliva, Aurelia, Bauer y Sigel, Bella Italia, Castellanos, Clucellas, Colonia Bicha, Colonia Bigand, Colonia Cello, Colonia Iturraspe, Colonia Margarita, Colonia Raquel, Coronel Fraga, Egusquiza, Esmeralda, Estación Clucellas, Eusebia, Eustolia, Fidela, Galisteo, Garibaldi, Hugentobler, Humberto Primo, Josefina, Lehmann, María Juana, Maua, Presidente Roca, Pueblo Marini, Ramona, Saguier, San Antonio, San Vicente, Santa Clara de Saguier, Susana, Tacural, Tacurales, Vila, Villa San José, Virginia, Zenón Pereyra.47	47
13	Asociación para el Desarrollo Económico y Cultural del Norte del Dpto. La Capital y Sur del Dpto. San Justo	853 – 1999	Emilia, Llambí Campbell, Ramayón, San Justo, Videla, Naré, Nelson.7	7
14	Asociación para el Crecimiento y Desarrollo de los Distritos de Monte Vera y Arroyo Aguiar (A.CRE.DE.MA)	855 – 1999	Monte Vera, Arroyo Aguiar, Laguna Paiva, Recreo, Arroyo Leyes.5	5
15	Asociación para el Norte del Departamento San Justo	880 – 1999	Gobernador Crespo, La Penca y Caraguatá, Silva, San Martín Norte, Marcelino Escalada, Vera y Pintado, Pedro Gómez Cello, La Criolla, La Camila.9	9
16	Asociación para el Desarrollo Regional del Departamento Las Colonias	894 – 1999	Cavour, Cululu, Elisa, Empalme San Carlos, Esperanza, Felicia, Franck, Grutly, Hipatia, Humboldt, Ituzaingo, Jacinto L. Arauz, La Pelada, las Tunas, María Luisa, Matilde, Nuevo Torino, Pilar, Progreso, Providencia, Pujato Norte, Rivadavia, Sa Pereira, San Agustín, San Carlos Centro, San Carlos Norte, San Jerónimo del Sauce, San Jerónimo Norte, San José, San Mariano, Santa María Centro, Santa María Norte, Santo Domingo, Sarmiento, Soutomayor	36
17	Asociación para el Desarrollo del Departamento Belgrano	476–2005	Las Rosas, Las Parejas, Armstrong, Tortugas, Bouquet, Montes de Oca.6	6
18	Asociación para el Desarrollo del Departamento San Martín	1115-2007	Sastre, San Jorge, El Trébol, Cañada Rosquin, Carlos Pellegrini, San Martín de las Escobas, Colonia Belgrano, Los Cardos, Landeta, Traill, Casas, Las Petacas, Piamonte, María Susana, Las Bandurrias, Crispi, Castelar.18	18
				214

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Producción. Gobierno de Santa Fe.

En este sentido, constituyen un instrumento para la Gestión de Políticas y Estrategias destinadas al Desarrollo Local donde participan los sectores públicos y privados sobre los cuales se intenta proyectar un espacio institucional dotado con cierta autonomía operativa y flexibilidad para la toma de decisiones. Las primeras Asociaciones se crearon en 1995 y otras han sido constituidas recientemente.

En general, las ADR santafesinas responden a la figura legal de Asociaciones Civiles sin fines de lucro y están inscriptas en la Inspección General de Personas Jurídicas.

Como demostraremos más adelante, no todas las Asociaciones poseen el mismo nivel de organización (Cuadro N° XX) y liderazgo territorial. En su mayoría presentan diversas temporalidades, un hecho que según podemos intuir, tendrá una incidencia respecto del desenvolvimiento organizacional de cada una de ellas.

Cuadro N° XX

CONFORMACIÓN ESTATUTARIA DE COMISIÓN DIRECTIVA SEGÚN ADR			
ADR	PÚBLICA	MIXTA	PRIVADA
Villa Trinidad y Colonia Ana.			
La Costa			
Norte de San Justo			
Castellanos			
San Martín			
San Guillermo y Zona			
Interdistrital			
Vera			
Belgrano			
Las Colonias			
Garay			
San Justo Sur			
Ceres			
Acredema			
Reconquista			
9 de Julio			
San Cristóbal			

Fuente: Elaboración Propia

En términos operativos, se espera que cada ADR planifique y gestione su accionar a partir de su propio Plan Estratégico de Desarrollo Local. Se concibe que cada plan se constituya como un proceso de participación y concertación que involucre, además de los miembros de la organización; a los principales referentes políticos, económicos y sociales de la micro-región a la que pertenecen.

El objetivo de disponer tanto de un plan estratégico de acción o de una agenda operativa busca la optimización de las decisiones estratégicas de la organización y sostenimiento de líneas de implementación coordinadas que motoricen las acciones orientadas al desarrollo competitivo con equidad social y equilibrio medioambiental.

En este proceso, tanto la planificación como la gestión estratégica del territorio se presentan como inseparables, por eso los actores de cada micro región deben definir un orden de prioridades para la ejecución de sus Programas y Proyectos

según la factibilidad de su realización y la disponibilidad de recursos financieros propios o a gestionar.

Si bien las Asociaciones son entidades independientes con personería jurídica reconocida en el derecho privado, quedan automáticamente vinculadas al Ministerio de Producción cuando reciben aportes económicos provenientes tanto del orden nacional como provincial.

El Gobierno Nacional suele realizar contribuciones económicas para atender situaciones de emergencia o desequilibrios financieros que se producen en las provincias, destinadas a empresarios, productores agropecuarios, industriales y al apoyo financiero de entidades.

El Ministerio de la Producción provincial que actúa como intermediario en dicha operación, recibe las contribuciones y a su vez las transfiere a las Asociaciones para el Desarrollo.

De este modo las ADR funcionan como un puente entre los beneficiarios y la Provincia y son las responsables de gestionar el reintegro de los importes otorgados para reciclarlos nuevamente en proyectos productivos para las micro-regiones, de acuerdo a lo establecido en sus Planes Estratégicos de Desarrollo Local aprobados por el MP, y según disposiciones de la legislación provincial.

Del mismo modo se procede con los fondos provenientes de la Provincia destinado a las Asociaciones, quienes son las responsables de la administración, manejo de fondos y toma de decisiones que garanticen la recuperación del dinero prestado.

De esta manera, las Asociaciones y el Gobierno Provincial a través del Ministerio de la Producción se presentan como “**socios**” en la implementación de determinadas acciones dentro del territorio provincial.

De ahí la importancia que asumen las ADR en la medida que se les asigna el desafío de comportarse como instrumentos de organización del trabajo en red y de trabajo conjunto.

A través del Plan Estratégico Provincial generado en el año 2010, se deja entrever que la actual gestión del Ministerio de la Producción (Plan Estratégico Provincial, 2010) considera que:

- a) las Asociaciones son piezas importantes para el desarrollo productivo
- b) poseen un rol estratégico y deben ser fortalecidas y jerarquizadas; ante lo cual se plantea que,

c) su presencia será potenciada si logran aumentar su interacción con otras organizaciones locales que complementen sus actividades.

Siendo que en los Capítulos VII y VIII verificaremos si efectivamente estas organizaciones pueden ser reconocidas en tanto actores que presentan una manifiesta capacidad de transformación territorial, nos interesa dejar planteados aquí ciertos “patrones” que caracterizan la emergencia institucional de las ADR y establecer sus características.

En efecto, la emergencia del entramado institucional de ADR se despliega principalmente en los departamentos del centro-norte santafesino.

Podemos reconocer que es la combinación de un conjunto de elementos la que nos ayuda a explicar el surgimiento de estas infraestructuras regionales.

La situación de *baja densidad institucional previa* de los ambientes territoriales en los que se generan las ADR puede ser interpretada como uno de los elementos que potenció su creación⁷⁹. Sobre todo debe prestarse atención a aquellas zonas donde no había formaciones institucionales focalizadas en la temática del desarrollo.

Bajo esta perspectiva la dinámica de creación se comporta como un proceso de construcción de región donde a partir de las diversas dimensiones planteadas en Figura II de este Capítulo, podemos reconocer ciertos patrones de emergencia:

- Desde el punto de vista de la ***dimensión espacial***: Las regiones que presentan menores índices de competitividad territorial se constituyeron como entornos receptivos de este tipo de innovaciones institucionales.

Este hecho conjugado con la ocurrencia de situaciones climáticas críticas (inundaciones, sequías) configuraron escenarios socioeconómicos que motivaron la formación de las ADR, viéndose impulsadas por actores de diversas escalas territoriales (estados locales, estado provincial, actores políticos, institucionales, comerciales, etc.)

El Mapa N° VIII que muestra la distribución espacial de las ADR es representativo en este sentido.

- Desde el punto de vista ***temporal y social***, la mayoría de las ADR tienen su origen en momentos caracterizados por coyunturas económicas críticas y en donde los términos del intercambio son más negativos para el país.

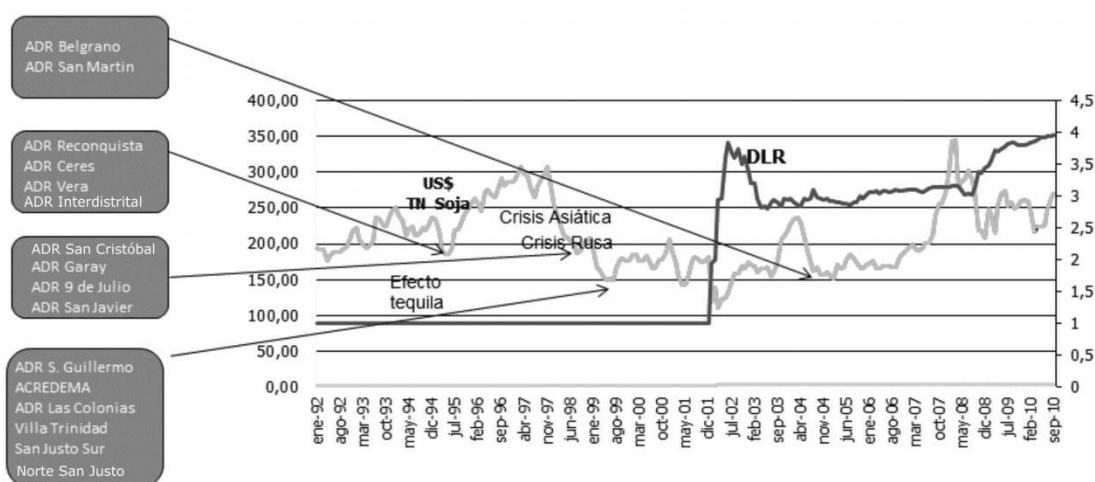
⁷⁹ Como hemos apuntado, la situación de baja densidad institucional ha sido un argumento de peso que las posturas institucionalistas y nuevo-regionalistas utilizaron para promover la emergencia de estas institucionalidades.

Siguiendo las datos del Gráfico N° V, puede observarse que las primeras tres ADR (Reconquista, Ceres y Vera) se crean en 1995, año de manifestación de la crisis mexicana.

Por su parte, una segunda ola de emergencia se da entre los años 1997 y 1998, con el surgimiento de las ADR de San Cristóbal, San Javier, Garay y 9 de Julio. Durante este período se manifiestan dos crisis importantes a nivel global. Por un lado, la **crisis financiera asiática** que comenzó el 2 julio de 1997 con la devaluación de la moneda tailandesa y que fue sucedida por devaluaciones en Malasia, Indonesia y Filipinas con sus repercusiones en Taiwán, Hong Kong y Corea del Sur.

Gráfico N° V

Cotización US\$ vs Cotización Soja (BCR) y emergencia de las ADR en Santa Fe



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bolsa Comercio de Rosario (2010)

Por su parte, y exacerbada por la crisis financiera asiática, en 1998 se produjo la Crisis Rusa que también conllevó la devaluación del rublo.

La caída en los precios mundiales de los *commodities* generó que los países que dependían fuertemente de la exportación de materias primas estuvieran entre los más severamente perjudicados.

La profundidad y efecto dominó que tuvieron ambas crisis puede entenderse como una expresión cabal de la primera gran crisis de la globalización.

La tercera ola de emergencia institucional se manifiesta con fuerza en el año 1999, constituyéndose en el período las ADR San Guillermo, Villa Trinidad, ACREDEMA, Norte San Justo, San Justo Sur y Las Colonias.

Finalmente, hay dos ADR (San Martín y Belgrano) que se crean con posterioridad a la crisis argentina del 2001-2002.

¿Qué análisis podemos desprender de estas aproximaciones?

El análisis generado hasta aquí pone en evidencia que las ADR han sido organizaciones fuertemente incentivadas por el Gobierno provincial para abordar la problemática competitividad territorial en un marco global caracterizado por un fuerte proceso de dislocamiento estructural a partir del cual los estados intentan ofrecer ciertas respuestas intentando refuncionalizar y readaptar su poder en términos territoriales.

En el caso santafesino, la emergencia de estos actores expone además un carácter fuertemente reactivo frente a contextos caracterizados por restricciones económicas y crisis ambientales a partir de las cuales se intenta por la vía del incremento institucional territorial, generar instancias de respuesta y capacidades organizacionales localmente situadas.

Como consecuencia de estos procesos de creación institucional se ha generado una nueva capa de gobernanza regional que se encuentra representada por los diversos ámbitos geográficos de actuación de las ADR.

Evidentemente esta situación agrega cierto nivel de complejidad para la gestión lo territorial en la medida que reordena/altera las relaciones escalares (locales/regionales) vigentes y conlleva el establecimiento de nuevos arreglos socio-espaciales de regulación.

Como hemos planteado, las ADR producen un tipo de jerarquía escalar que se presenta como temporalmente estable, pero hay que destacar que en el marco de los procesos de estructuración social, esas jerarquías pueden ser contestadas/desafiadas/disputadas. Cuando esto ocurre, es importante determinar en qué medida esos niveles de contestación/disputa agregan niveles de complejidad mayor para la gestión territorial, sobre todo si el producto de ese proceso se vincula con el establecimiento de una nueva jerarquía escalar que se presenta de modo competitivo/colaborativo dentro del mismo ámbito regional de regulación.

Introducimos este tema porque en el año 2007, la provincia de Santa Fe introdujo una serie de reformas que efectivamente agregaron una nueva capa de gobernanza territorial que se consolidó a partir del proceso de regionalización provincial.

Puesto que a partir de este proceso se han establecido efectivamente nuevas jerarquías escalares, consideramos oportuno describir este nuevo marco regulatorio y explorar las relaciones de interés/identidad existentes entre las escalas de regulación que representan las ADR y aquellas que surgen a partir del procesos de regionalización y que terminan estableciendo nuevas regiones con sus respectivos nodos.

Consideramos que el análisis de estas relaciones se constituye en una cuestión determinante para establecer si existe algún nivel de alineación estratégica o no entre estas escalas de regulación. Este marco integral será un elemento contextual que servirá para proveernos una mirada más holística para abordar nuestro análisis final respecto de las capacidades organizacionales de las ADR en el ámbito santafesino.

El espacio socio-regulatorio disputado/desafiado: la construcción de región y las tensiones escalares.

En el año 2007, el gobierno provincial llevó adelante un proceso de reforma del estado. El mismo sostenía cuatro ejes fundamentales: “[...]: la regionalización, la descentralización, la planificación estratégica y la participación ciudadana” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2012, pág. 13)

Según el diagnóstico gubernamental “el proceso de regionalización instala una nueva forma de gobernar que promueve un profundo cambio político, cultural e histórico en las estructuras del Estado provincial. [Se entendía que] durante décadas, la gestión centralizada del Estado generó fragmentaciones, superposiciones y desequilibrios territoriales” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2012, pág. 14).

El gobierno provincial sostenía que “la organización de la provincia de Santa Fe en cinco regiones respeta la complejidad del territorio, potencia sus particularidades y revaloriza las identidades regionales bajo el marco de una sola provincia: rica, generosa, diversa e inclusiva.

Las regiones son entendidas como un sistema flexible, de fronteras dinámicas y permeables que reconstruyen los itinerarios de los actores locales y regionales y se convierten en los espacios adecuados para el despliegue de la participación ciudadana, la planificación estratégica y la concertación entre actores.

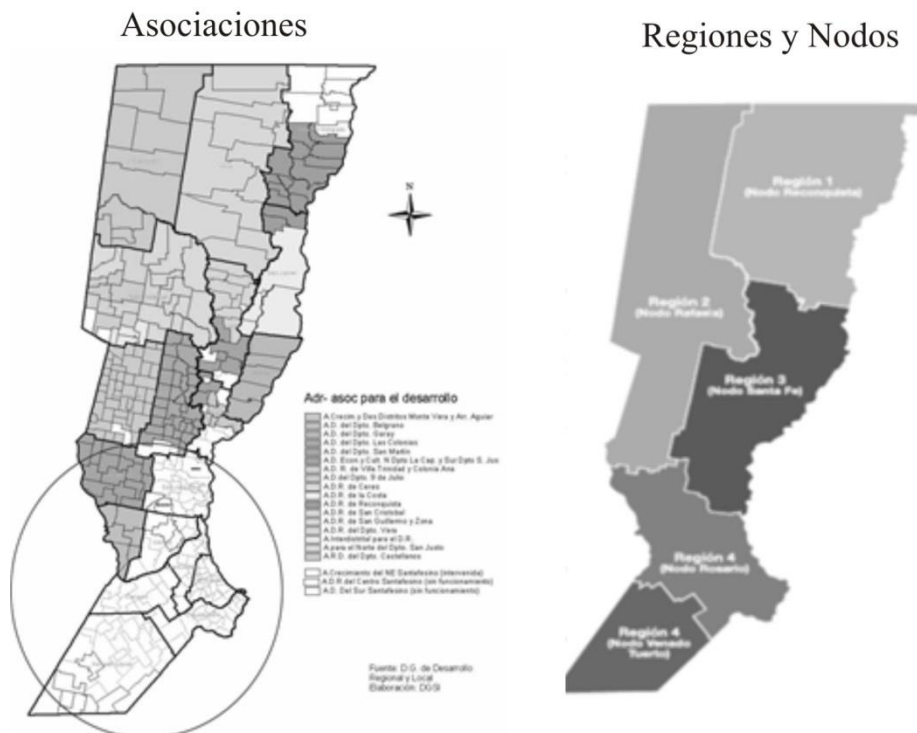
En cada región se identifican ciudades-nodo, núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de recursos, información y capacidades. Las distintas localidades de cada región y las ciudades-nodo se interrelacionan entre sí de una manera no jerárquica y en conjunto facilitan la integración de los múltiples actores regionales. Las ciudades-nodo deben facilitar el aprendizaje y la construcción de planes y proyectos colectivos” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2012, pág. 14)

De este modo, se entendía que la regionalización definía un esquema de promoción de la integración provincial.

La nueva organización territorial presentó un diseño en 5 (cinco) regiones referenciadas en nodos territoriales: Reconquista, Rafaela, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto.

Mapa N° IX

Distribución geográfica de Asociaciones, Regiones y Nodos en la Provincia de Santa Fe



Fuente: Gobierno de Santa Fe (2008)

De acuerdo con el esquema propuesto por el Gobierno provincial, las regiones se constituían en un nuevo escenario a partir del cual se desarrollaría la descentralización provincial.

Como podemos observar a partir del Mapa N° IX, la distribución espacial de las ADR no mantiene el mismo criterio de construcción de región que el propuesto a partir del proceso de reforma del estado, constituyéndose así diversas plataformas regionalizadas para la gestión territorial.

Emergen de este modo capas superpuestas de intervención que deberán ser tenidas en cuenta para cualquier tipo de análisis regional que desee efectuarse.

En el apartado que sigue pretendemos asociar las características productivas del área de acción de las Asociaciones para el Desarrollo Regional y el grado de representatividad que tienen las mismas dentro de la región en la cual se encuentran.

Dichas características, surgen de la identificación por ellas mismas de los sectores productivos prioritarios por medio de la jerarquización de objetivos o actividades económicas.

Relaciones de identidad y armado de Agendas Socio Productivas: Nodos vs ADR

De acuerdo con la información disponible en el Ministerio de Producción (2010), se elaboró un mapa socio-productivo (Gráfico N°) que contiene las actividades económicas prioritarias identificadas por cada una de las Asociaciones y se agruparon según su correspondencia con los tres sectores económicos – primario, secundario y terciario –a fin de compararlos y evaluar su correlación con el entramado económico productivo que caracterizan a las 5 regiones de la provincia de Santa Fe. Para facilitar la lectura y comprensión del mencionado cuadro, creemos oportuno abordar el análisis a partir de los 5 nodos productivos y detenernos en cada una de las Asociaciones para el Desarrollo Regional que los integran de acuerdo al área de acción de estas.

Como hemos observado en el Mapa de distribución territorial de ADR, las 17 Asociaciones se encuentran distribuidas en el Norte y Centro de la provincia, es decir, donde se encuentran los Nodos Reconquista, Rafaela, Rosario y Santa Fe. Al momento de efectuar este trabajo, los departamentos que integran el Nodo Venado Tuerto no son sede de ninguna Asociación para el Desarrollo Regional.

Tal como hemos mencionado, la ubicación geográfica de las ADR no es casual y tomando como ejemplo los mapas agroeconómicos y de usos de suelo, donde se describe la superficie cultivada total de la provincia y las regiones agroeconómicas, con una marcada concentración hacia el centro sur, comprobamos una estrecha relación entre aquellas áreas más castigadas y con menos potencial de productividad y el radio de acción de las mismas.

Cuadro N° XXI

SECTORES PRODUCTIVOS Y ACTIVIDADES PRIORIZADAS POR ADRS SEGÚN NODOS REGIONALES						
	Producción Primaria	Producción Industrial	ADR	Actividades Priorizadas		
				Primarias	Secundarias	Terciarias
Nodo Rosario: Rosario, Constitución, San Lorenzo, San Martín, Belgrano elirondo	Cultivos tradicionales (soja, trigo, maíz, girasol)	Complejo oleaginoso (plantas aceiteras)	San Martin	sin datos	sin datos	
	Horticultura (Rosario y zona)	Maquinaria Agrícola (las Parejas, Armstrong y Las Rosas)				
	Ganadería (carne)	Destilerías, petroquímicas, industria química, frigoríficos, molinos harineros.				
	Ganadería (lechera) y tambos	Textil -indumentarias, calzado, plasticas	Belgrano	Apicultura	Textil, Metalmeccanico	
	Apicultura	Automotrices autopartes Industria del software				
Nodo Santa Fe : La Capital, Garay, San Justo, Las Colonias, San Jeronimo	Cultivos tradicionales (soja, trigo, maíz, girasol)	Agro industrias (lácteos y frigoríficos)	San Justo Sur	Agricultura , Ganadería (carne y leche), Fruti horticultura , Apicultura		
	Fruti horticultura	Cuero (Esperanza)	Garay	Fruti Horticultura, Ganadería (lechera), Apicultura	Carpintería	Turismo
	Desarrollo Forestal	Maquinas para industria alimenticia y productos metálicos	Acredema	Agricultura, Ganadería y Horticultura.	Comercio (prod. Alimentaria)	
	Ganadería (carne)	Mueble y Madera (Las Colonias)	Las Colonias	Agricultura, Ganadería y Apicultura		
	Ganadería (lechera): San Justo, Las Colonias, San Jeronimo	Servicios Turisticos	San Justo Norte	sin datos	sin datos	
Nodo Rafaela: 9de Julio, San Cristobal y Castellanos	Algodón, bosques nativos e implantados (norte).	Industrias alimenticias y metalmeccánicas (centro oeste)	Ceres	Apicultura* (producción y extracción) , Ganadería (cria e invernada) y Lechería (tambo)		
	Cultivos tradicionales (soja, trigo, maíz)	Polo de desarrollo productos lácteos (Rafaela y zona)	Villa Trinidad y Colonia Ana	Apicultores	Comercios	
	Ganadería (carne) norte	Máquinas para la industria alimenticia.	San Guillermo	Apicultura, Porcinos		
	Ganadería (lechera) y Tambos	Autopartes	Castellanos	sin datos	sin datos	
	Apicultura y Porcinos		San Cristobal	Ganadería, Agricultura, Tambo y Apicultura	Industrias en General	Transporte, Taller mecánico, Gomería
			Interdistrital	Ganadería, Agricultura y Apicultura		
			9 de julio	Ganadería	parques industriales	
Nodo Reconquista: Gral Obligado, Vera y San Javier	Cultivos tradicionales	Agro industrias (mp agrícolas, aceites, carnes, algodón y azúcar)	Reconquista	Ganadería, Avicultura, Apicultura, Porcinos y Frutihorticultura	Metalmeccanico , Maderas y Muebles	Agroindustria
	Caña de azúcar y algodón	Frigoríficos	Vera	Ganadería, Agricultura y Apicultura	Carnes no tradicionales, Produccion artesanal , Lácteos	Informatica, Taller, Metalúrgico
	Arroz (en la Costa)	Industrias lácteas, aceiteras, cooperativas faenadoras de aves, textiles	La Costa	Agricultura familiar, Apicultores	Artesanos y Agroindustria familiar	Turismo
	Fruti horticultura	Fabricas de muebles				
	Ganadería (carne)	Turismo				
	Productos artesanales					
Nodo Venado Tuerto: Gral Lopez y Caseros	Agrícolas. Cultivos tradicionales (soja, trigo, maíz). I+D en Genómica vegetal	Industrial frigoríficas, lácteos				
	Ganadería bovina de carne y leche. Tambos.	Maquinaria agrícola, agropartes, metalúrgica y metalmeccánica				
	Apicultura					
	Actividad porcina					

Fuente: Plan Estratégico Provincial de Santa Fe y Elaboración propia en base a encuestas a las distintas asociaciones.

Aunque hay que reconocer que **las Asociaciones** no sólo expresan una reacción a circunstancias y contextos de crisis –asociados a contextos de crisis climáticas y/o socio-económicas-, sino que centralmente representan el producto mismo de procesos de re-estructuración espacial del estado a partir de los cuales se desatan esquemas **de construcción socio-espacial de región que se encuentran fuertemente influenciados por los desequilibrios territoriales que**

caracterizan la provincia de Santa Fe y que influyen en la capacidad productiva y de desarrollo de sus territorios.

Asumiendo entonces esto procederemos a verificar las características productivas de las cinco regiones en relación con las actividades sectoriales priorizadas por las ADR.

Acerca de las características productivas de las 5 regiones y las ADR que las integran.

La Región 4, **Nodo Rosario**, integrada por los departamentos de Rosario, Constitución, San Lorenzo, San Martín, Belgrano e Iriondo, alberga la Asociación para el Desarrollo Regional del Departamento San Martín, con sede en Sastre y de la Asociación para el Desarrollo del Departamento Belgrano con sede en Las Rosas.

Geográficamente ubicada en el centro de la pampa húmeda, el clima húmedo y templado provee las condiciones ideales para la **actividad agropecuaria**. De acuerdo con el Cuadro N° XXI observamos que predominan los **cultivos tradicionales (soja, maíz, trigo y girasol), la horticultura, ganadería (carne y leche) y la apicultura**.

A nivel industrial, se destacan:

- Grandes plantas aceiteras que conforman el complejo oleaginoso más grande del mundo.
- El complejo de la maquinaria agrícola que concentra más del 70% de la fabricación del país.
- Destilerías, Petroquímicas, Industria Química, Frigoríficos, Molinos Harineros, Textil-indumentarias, Calzado, Plásticas, Automotrices autopartes.
- Polo de Desarrollo de la Industria del Software, integrando uno de los principales de Argentina.

Analizando entonces a las dos Asociaciones arriba mencionadas, observamos que dentro de los objetivos priorizados se identificaron la **Actividad Apícola** y **Actividades textiles y metalmecánicas** por parte de la ADR de Belgrano, encontrándose todas ellas dentro del entramado productivo de dicho Nodo.

La ADR San Martín fue una de las últimas instituciones creadas dentro del Nodo. Su evolución institucional registra básicamente un período fundacional en el que se definieron desde el punto de vista formal sus características principales pero no dispone de un plan estratégico o agenda operativa que permitan delinear sus objetivos de actuación.

La Región 3, **Nodo Santa Fe**, integrada por los Departamentos de La Capital, Garay, San Justo, Las Colonias y San Jerónimo, agrupa 5 (cinco) Asociaciones a saber:

- 1) Asociación para el Desarrollo Económico y Cultural del Norte del Depto La Capital; y Sur de San Justo, de ahora en adelante llamada ADR San Justo Sur;
- 2) Asociación para el Desarrollo del Departamento de Garay;
- 3) Asociación para el Crecimiento y Desarrollo de los Distritos de Monte Vera y Arroyo Aguiar (ACREDEMA);
- 4) Asociación para el Desarrollo Regional del Departamento Las Colonias;
- 5) Asociación para el Desarrollo Regional para el Norte del Departamento de San Justo.

La región se destaca por el gran dinamismo de sus servicios y la existencia de diversas cadenas de valor. La producción de cereales y oleaginosas representa la principal actividad, la cual se ve fortalecida y complementada por industrias lácteas, cárnicas y de curtidos. El sector ganadero, las producciones regionales y los emprendimientos madereros completan el esquema productivo. Asimismo, se destaca el constante crecimiento de la oferta de servicios turísticos.

En relación a las actividades económicas elegidas por las cinco ADR que integran el Nodo Santa Fe, observamos las siguientes particularidades:

- 1) ADR Sur San Justo: sus objetivos prioritarios se concentran en el sector primario, a través de la Agricultura, Ganadería (carne y leche), Frutihorticultura y Apicultura.
Si bien no se mencionan actividades industriales dentro de la agenda, a pesar de la importancia que las mismas tienen en el Nodo Santa Fe, focalizaron su plan de acción en actividades representativas del territorio local, a excepción de la Apicultura.
- 2) ADR Garay: identificó tres ejes estratégicos, involucrando los tres sectores: frutihorticultura, ganadería lechera y apicultura (sector primario),

carpintería y el turismo. Todos ellos a excepción de la actividad apícola se alinean con el entramado productivo del nodo.

- 3) ACREDEMA: Priorizaron en sus objetivos más importantes las actividades agrícolas, ganaderas y hortícolas así como también consideran que el comercio a través de las producciones alimenticias tiene un gran potencial en el área de actuación de la Asociación. Los dos focos identificados (primario y secundario) se alinean con la realidad económica productiva del nodo.
- 4) ADR Las Colonias: nuevamente las actividades consideradas motores del crecimiento y desarrollo del área de la Asociación, pertenecen en su totalidad al sector primario: Agricultura, Ganadería y Apicultura. Coincidiendo en las dos primeras con el tejido productivo del Nodo al que pertenecen.
- 5) ADR San Justo Norte: no se dispone de información.

La Región 2, **Nodo Rafaela** está integrado por los Departamentos de 9 de Julio, San Cristóbal y Castellanos. En este se ubican 7 (siete) Asociaciones para el Desarrollo Regional, convirtiéndose en el Nodo que concentra la mayor cantidad de ADR, a saber:

- 1) Asociación para el Desarrollo Regional de Ceres y Hersilia;
- 2) Asociación para el Desarrollo Regional de Villa Trinidad y Colonia Ana;
- 3) Asociación para el Desarrollo Regional de San Guillermo y zona;
- 4) Asociación Regional para el Desarrollo, Departamento Castellanos;
- 5) Asociación para el Desarrollo Regional de San Cristóbal
- 6) Asociación Interdistrital para el Desarrollo Regional (sede en Moisés Ville);
- 7) Asociación para el Desarrollo del Departamento 9 de Julio.

Caracteriza el **Nodo Rafaela** un manifiesto contraste norte–sur, identificable tanto en términos de capacidades instaladas, como en relación a las fortalezas productivas y los recursos naturales disponibles. La zona sur de esta región representa uno de los enclaves productivos más sobresalientes de la provincia y el país, mientras que la zona norte da cuenta de marcadas carencias tanto en infraestructuras territoriales como en desarrollo productivo.

Se aprecia una importante diversidad territorial: la gran cuenca láctea, la más importante a nivel nacional, se integra con un área noreste propicia para la

producción ganadera y con el sector noroeste donde el clima subtropical favorece la producción algodonera. La aptitud agrícola de los suelos determina grandes áreas de cultivos.

La ganadería juega un rol importante, los departamentos 9 de julio y San Cristóbal poseen la mayor cantidad de ganado bovino de carne de la provincia. En el centro, se concentra el ganado bovino lechero y los tambos. Esta actividad se complementa con emprendimientos apícolas y porcinos.

A partir del Cuadro N° XXI, observamos que se destacan las industrias alimenticias y metalmecánicas. Asimismo, las empresas autopartistas del nodo, junto con el sur de la provincia ocupan el 44% del segmento nacional.

El cuadro mencionado nos muestra las actividades económicas identificadas como prioritarias por las 7 ADR que integran el Nodo Rafaela:

- 1) ADR Ceres: es menester destacar la claridad y alineación de los objetivos más importantes identificados con las actividades económicas elegidas: apicultura, ganadería y lechería, coincidiendo con el entramado productivo, principalmente, el primario del Nodo Rafaela. Asimismo, la ADR considera que la actividad Agrícola es de peso en la región pero por políticas de la institución actualmente no está siendo abarcada dentro de los objetivos estratégicos, priorizándose a aquellos sectores que puedan agregar valor a la producción, mejorar el nivel y la calidad del empleo en el territorio y poseer un mayor potencial de redistribución de recursos, focalizando su agenda en el Sector primario de la economía.
- 2) ADR Villa Trinidad y Colonia Ana: identificaron dos ejes estratégicos: la apicultura y la actividad comercial.
- 3) ADR San Guillermo: sus objetivos estratégicos apuntan a la actividad apícola y porcina, concentrándose sus acciones en el sector primario de la economía.
- 4) ADR Castellanos: no se dispone de información. Sin embargo de las reuniones mantenidas con esta Asociación podemos concluir que se especializan en otorgar pequeños préstamos a los 3 sectores de la economía, destinados a los pequeños pueblos y ciudades de la zona de influencia de Rafaela, se trata de sostener actividades que son absorbidas por el efecto económico de carácter centrípeto que genera Rafaela.

- 5) ADR San Cristóbal: identificaron tres ejes estratégicos, involucrando los tres sectores: Ganadería, Agricultura, Tambo y Apicultura (sector primario), Industrias en General y Servicios aplicados al transporte, Taller mecánico y Gomería. Todas las actividades del sector primario son representativas del territorio, no así las vinculadas al sector secundario y terciario de la economía.
- 6) ADR Interdistrital: Ganadería, Agricultura y Apicultura son las actividades consideradas motores para el desarrollo y crecimiento del área de la Asociación. Estas coinciden con el tejido productivo (sector primario) del Nodo Rafaela.
- 7) ADR 9 de Julio: La actividad económica prioritaria elegida por la ADR es la Ganadería, siendo representativa de la región. Asimismo, sostienen que las actividades vinculadas a los parques industriales tienen un gran potencial en la región.

La Región 1, **Nodo Reconquista** está integrada por los departamentos de General Obligado, Vera y San Javier, en donde tienen sede 3 (tres) Asociaciones para el Desarrollo Regional:

- 1) Asociación para el Desarrollo Regional (Reconquista);
- 2) Asociación para el Desarrollo del Departamento de Vera;
- 3) Asociación para el Desarrollo Regional de la Costa.

La diversidad y la riqueza de la región se manifiestan en la variedad de productos que integran su economía, la cual da cuenta de un gran potencial emprendedor. Se verifica el desarrollo de cadenas integradas y complementadas con el ambiente. La presencia de pastizales hace posible un desarrollo ganadero. El acceso al río, y a los sistemas de islas y humedales, es vital para la cría de ganado y la pesca. Por su parte, el manejo de los bosques naturales deriva en maderas y muebles muy apreciados. El clima subtropical facilita cultivos como el algodón y la caña de azúcar, que integran complejos de hilados de fibras y azucareros. En la costa, donde la dominante es el río Paraná, se cultiva arroz y algo de frutihorticultura.

Las áreas de cultivos tradicionales abarcan girasol, soja, maíz, trigo y sorgo, y se complementan con emprendimientos lácteos, apicultura, citricultura y una importante cadena de integración avícola.

Se destacan también los emprendimientos agroindustriales, de alta tecnología, metalúrgicos y de servicios varios. El turismo y los desarrollos agro-forestales son

nuevos emergentes en la economía, aún no trabajados integralmente atento al potencial que presentan. Todas estas características se encuentran sintetizadas en el Cuadro N° XXI, Nodo Reconquista.

Continuando ahora con el análisis de las particularidades productivas que caracterizan las 3 (tres) Asociaciones que integran la Región observamos lo siguiente:

- 1) ADR Reconquista: identificó tres ejes estratégicos, involucrando los tres sectores: Ganadería, Avicultura, Apicultura, Porcinos y Frutihorticultura (sector primario), Metalmecánico, Maderas y Muebles (sector secundario) y servicios vinculados a la agroindustria (sector terciario). Todos ellos, a excepción de la apicultura, se alinean con el entramado productivo del nodo.
 - 2) ADR Vera: nuevamente las actividades consideradas motores del crecimiento y desarrollo del área de la Asociación, pertenecen a los tres sectores: Ganadería, Agricultura y Apicultura (sector primario), Carnes no tradicionales, Producción artesanal y lácteos (sector secundario) y servicios vinculados a la informática y Talleres (sector terciario). Todas las actividades elegidas son representativas del territorio local, a excepción de la Apicultura.
 - 3) ADR de la Costa: al igual que las dos Asociaciones que pertenecen al Nodo Reconquista, priorizaron acciones a llevar a cabo en el mediano y largo plazo que se vinculan con los tres sectores económicos. Otorgan un peso importante a la Agricultura familiar y a la Apicultura en relación al sector primario; nuevamente aparece la agricultura familiar y las artesanías en el sector secundario y el turismo vinculado al sector servicios.
- La agenda estratégica elaborada por la ADR de la Costa se alinea perfectamente al entramado productivo del Nodo, a excepción de la actividad apícola que no aparece como representativa de la región 5.

Aportes iniciales sobre los objetivos enunciados por las ADR

Del análisis anterior confirmamos que las actividades económicas priorizadas por las Asociaciones para el Desarrollo Regional son representativas de los entornos en los cuales éstas se encuentran. De acuerdo a la información obtenida, las

actividades económicas identificadas por las Asociaciones se integran dentro de los 5 sistemas productivos (cadenas de valor) que representan los motores de la economía provincial (Cuadro N° XXII).

Cuadro N° XXII

Relaciones de identidad entre Planes y Agendas Estratégicas de ADR según cadenas de valor provinciales.

ADR	Cadenas de Valor				
	Sistema Agropecuario, Agroalimentos y Biocombustibles	Sistema Metalmecánico, Químico, Automación y otras manufacturas	Sistema de Turismo, Comercio y Servicios	Sistema de Industrias de Base Tecnológica	Sistema Hídrico, Forestal y Minero
La Costa			X		
Garay	X		X		
San Justo Sur	X (Cadena Láctea)				
San Justo Norte					
Reconquista	X (Cadena cárnica y apícola)	X (Cadena Metalmecánica)			
Ceres	X (Cadena Apícola)				
Acredema	X				
San Guillermo	X (Cadena Porcina)				
San Martín					
9 de julio	X (Cadena Cárnica)				
Interdistrital	X				
San Cristóbal	X				
Vera	X (Cadena Ganadera y apícola)	X			
Villa Trinidad	X				
Belgrano	X				
Las Colonias	X (Cadena Láctea)	X (Cuero y Madera)			

Fuente: Elaboración Propia

Se observa una tendencia en la mayoría de ellas hacia las cadenas de valor del Sistema Agropecuario y Agroalimentos, aunque también se destacan la participación en las cadenas de valor del Sistema Metalmecánico y Otras Manufacturas por parte de las ADR de Reconquista, Vera, Belgrano y Las Colonias.

Por su parte, las ADR de la Costa y Garay están participando de la cadena de valor del Sistema Turismo.

Recapitulando sobre lo actuado estamos en condiciones afirmar que se verifica cierto nivel de alineación estratégica entre los sectores que son objetivo de intervención por parte de las ADR y las cadenas de valor priorizadas a partir del proceso de regionalización provincial.

Dejando de lado este nivel meta, que estaría representado por los objetivos estratégicos de actuación, resta aquí meternos en el análisis de las capacidades organizacionales efectivamente alcanzadas por parte de las ADR, identificando sobre qué dimensiones y en qué niveles de performance se asienta esta capacidad. Atendiendo que estas han alcanzado un tiempo de maduración sustantivo también pretendemos contribuir con la delimitación de los “nuevos” problemas que plantea y expresa su emergencia a nivel territorial en el marco de la gobernanza regional.

En la Parte III de este trabajo generamos un marco metodológico que nos permite establecer un índice de capacidad organizacional para las ADR (Capítulo VI). En El Capítulo VII analizamos los datos de cada componente de la Matriz de Capacidad Organizacional y en el Capítulo VIII presentamos los resultados agregados del panel de organizaciones estudiadas.

PARTE III

LAS CAPACIDADES ORGANIZACIONALES DE LAS ADR EN SANTA FE: DEL MARCO ANALÍTICO A LOS RESULTADOS DEL PANEL.

Introducción

Desde un punto de vista amplio, el objetivo del desarrollo local o regional es *construir capacidades organizacionales y productivas* en un territorio definido (local o regional) para mejorar las condiciones económicas y la calidad de vida de sus habitantes.

Se ha planteado que en el marco de los nuevos procesos de *governance*, la promoción de la economía local puede ser una actividad mejor coordinada a través de un sistema de desarrollo local que presente un alto grado de asociación entre los sectores públicos y privados.

En este sentido, la obtención de “mejores” arreglos institucionales pareciera lograrse en la medida que los actores participantes lograran alcanzar ciertas capacidades necesarias para promover los procesos de desarrollo.

Una parte de los estudios dedicados a interpretar las transformaciones socioeconómicas y territoriales asociadas a la nueva fase de desarrollo capitalista, incorpora como referentes centrales de ello a los procesos de competencia e innovación y al espacio de interacción que conforman los flujos y las redes.

Se consolida de este modo la idea de que los esfuerzos competitivos e innovadores, que propician la generación e incorporación de conocimientos para dar respuesta a los retos y problemas de las sociedades contemporáneas, resultan ser factores claves que permiten, no sólo a las empresas, sino también a los distintos ámbitos territoriales, insertarse mejor en el concierto de la economía globalizada (Aydalot, 1986; Colletis & Pecqueur, 1995).

A diferencia de períodos anteriores en los cuales la atención de los intelectuales y académicos se centraba en el estudio de la capacidades competitivas de las empresas, hoy cobra relevancia el papel asumido por el territorio en la generación y apropiación del conocimiento y por lo tanto, en la acumulación de capital.

En este sentido tal como hemos descrito, el espacio deja de ser un mero soporte o escenario en el cual discurren los acontecimientos para convertirse en un actor más del desarrollo.

El territorio, encarnado en sus organizaciones de apoyo a la producción, se convierte en un factor capaz de desencadenar ventajas competitivas dinámicas, las cuales se generan a través del uso y explotación de los recursos materiales e inmateriales presentes en cada una de las localidades.

La óptima utilización de tales recursos está ligada a su vez, a la acción colectiva y a la formación de vínculos más dinámicos por medio de los cuales se van generando redes de actores, con capacidad de explotar las sinergias factibles entre las diferentes entidades que conforman.

Desde esta perspectiva, adquieren importancia no solo los stocks dados que posee para sí cada actor u organización territorial, sino también sus capacidades para establecer ámbitos de relacionalidad de tipo más convergentes.

¿Qué queremos significar con esto último? ¿Qué tipo de capacidades se requieren para actuar en este sentido y por qué?

Capacidades para el desarrollo regional: qué contexto, qué actor, qué capacidad.

Los nuevos paradigmas tecno-organizacionales, la posibilidad de combinar economías de *scale and scope*, la mundialización de los mercados, la volatilidad de la demanda, el agotamiento del ciclo de vida del producto y los cambios producidos a partir de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, han incrementado el marco de incertidumbre que sufren las empresas.

Para poder sobrevivir en mercados crecientemente competitivos, las firmas necesitan mejorar productos, procesos y desarrollar cambios organizacionales que les permitan generar nuevas capacidades competitivas.

Habitualmente, estas capacidades no pueden ser desarrolladas de manera individual en virtud de lo cual resulta necesario establecer relaciones con el medio o entorno, el que puede constituirse en un instrumento capaz de mejorar la productividad de la empresa, ya que actúa potenciando los procesos de aprendizaje e innovación, realizando informalmente funciones de investigación, transmisión, selección, decodificación, transformación y control de la información, y que permitiría la emergencia de ventajas cooperativas.

Si esto es así, el medio o entorno puede constituirse como un nuevo actor del desarrollo territorial ya que a través de su accionar está en condiciones de promover la fertilidad y atraktividad territorial.

Mientras la fertilidad se entiende como la capacidad para promocionar y consolidar empresas de capital local; la atraktividad se vincula con la capacidad para atraer inversiones extra-territoriales (De Mattos et al, 2004).

El medio, entorno o capital territorial está constituido por un ORGWARE integrado por organizaciones de diverso tipo, tales como: instituciones científicas y tecnológicas (ej: INTA, INTI), gobiernos locales, Asociaciones o Agencias de Desarrollo, entidades gremiales y empresariales, entes descentralizados, etc. y puede tener distinto tamaño en función de la escala (local, regional) que se esté considerando.

Este entramado o *atmósfera institucional* forma para del capital territorial y tiene la capacidad de poner en valor recursos materiales (infraestructuras físicas y tecnológicas) e inmateriales (saber hacer, conocimientos tácitos y codificados) que se encuentran desplegados –y en muchos casos subutilizados- en el territorio.

Para que esto ocurra, es necesario que los actores que se despliegan sobre el mismo adopten capacidades diferenciales pero a la vez convergentes.

Diferenciales, en la medida que cada uno desempeña roles específicos a partir de una dotación de recursos particular.

Convergentes, porque se requiere que, sin negar la existencia del conflicto social natural propio de los procesos de desarrollo, se desplieguen y/o desarrollen un conjunto de habilidades y/o “reglas de juego” en el ámbito territorial que aumenten la “racionalidad sistémica” en el uso de los recursos y proyectos existentes –tanto los endógenos como exógenos-.

En este marco, los estudios contemporáneos vinculados con la **capacidad estatal** reconocen la necesidad de recuperar el rol del estado en una nueva arena de organización y coordinación de intereses colectivos que se presenta como más compleja.

Así desde la perspectiva de un “institucionalismo ampliado” se intentado reforzar un carácter más asociativo y de corresponsabilidad de la gestión gubernamental donde se identifica al estado como interviniente en una estructura de tipo reticular siendo un actor más de dicha trama de relaciones (Castells, 1996; Mayntz, 2007)); aunque destacándose que esa pluralidad y ampliación de los procesos de gobierno

no oculte la necesidad de contar con un estado en el que se puedan referenciar los atributos necesarios para reorientar o condicionar los comportamientos sociales (Fernández R, 2006).

En buena parte, estos procesos explican los esquemas de *up* y *down-scaling* propios del actual esquema posfordista que se encuentran fuertemente tensionados por el cuadro de dislocamiento estructural que se presenta en la actualidad y que promueve procesos de *governance* recurriendo a desplazamientos político-institucionales desde el estado hacia la sociedad civil.

Es este desplazamiento y la creciente inclusión que han tenido actores como las ADR dentro de las agendas de gobierno durante el período que analizamos lo que nos lleva a indagar en los próximos capítulos respecto de las capacidades efectivamente alcanzadas para desatar escenario de cambio territorial.

CAPÍTULO VI

MARCO METODOLÓGICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DE CAPACIDAD DE GESTIÓN PARA ADR.

Definiciones conceptuales y operativas en torno del concepto de capacidad organizacional para la promoción del desarrollo local.

En línea con lo planteado hasta aquí, sostenemos que para las ADR, el concepto de capacidad organizacional, se referencia con la *habilidad* que tienen estas organizaciones para utilizar sus recursos en la realización de sus actividades. Desde este punto de vista, evaluar la capacidad organizacional implica reconocer todos los recursos y procesos que despliegan para desempeñarse en su ámbito de actuación.

Se ha planteado que la creación de ADR especializadas ha partido de un consenso establecido según el cual las actividades de desarrollo económico son diferentes a las otras funciones y responsabilidades de los gobiernos regionales y locales.

Las funciones que cumplen estos gobiernos se pueden clasificar en cuatro categorías:

- *Representación*: caracteriza el rango de acciones emprendidas por las autoridades locales en nombre de quién las elige.
- *Prestación de servicios*: representa la provisión de aquellos servicios e infraestructuras considerados fundamentales para la productividad de las empresas y la calidad de vida de sus habitantes
- *Regulación*: se relaciona con la provisión y aplicación de normas y /o el establecimiento de reglas de juego para mantener el orden y bienestar de la población.
- *Desarrollo e inversión*: se focaliza en el estímulo y las modalidades de gestión del crecimiento económico sustentable y el bienestar socio-ambiental o de la población en general, trabajadores y potenciales visitantes. Uno de los componentes de mayor tenor estratégico de esta función es la atracción y retención de la inversión el territorio.

Entendiendo que la agenda de desarrollo e inversión opera con mercados, geografías, plazos, *partners*, financiamiento, herramientas y audiencias diferentes;

desde diversas escalas de gobierno⁸⁰ (sobre todo desde la nacional y provincial) se ha incentivado y/o promovido—de manera directa o indirecta— la creación de ADR con el objetivo de abordar esa actividad especializada.

¿Cuál es el rol de las ADR y qué se va a medir?.

Como se mencionó en capítulos precedentes, las ADR son “vehículos con propósitos especiales”. Debido a que los desafíos y las oportunidades para generar procesos de desarrollo varían en términos de tiempo y espacio, es posible identificar un alto grado de diversidad con respecto a los objetivos, estructuras, herramientas, funciones, modelos y enfoques que presentan nacional e internacionalmente las ADR.

Sin embargo, es posible identificar ciertos núcleos o componentes en torno de sus roles más genéricos en la medida que nos permiten identificar el nivel de capacidad organizacional que estas debieran adquirir o alcanzar.

⁸⁰ Mientras las Asociaciones para el Desarrollo Regional fueron principalmente incentivadas por los Gobiernos provinciales en Santa Fe; uno de los ejemplos que podemos citar desde la escala nacional son los incentivos que se desprenden del Reglamento para la creación de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo, Disposición Sepyme N° 114/06 y sus modificaciones a partir de la disposición 30/2009. En las mencionadas normativas se aprueba el Reglamento para la instalación y puesta en marcha de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo. Se define el carácter de una Agencia Regional de Desarrollo Productivo como una “institución sin fines de lucro con participación del sector público y privado, conformada con el fin de promover el desarrollo económico local a través de la asistencia al sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”. Asimismo, crea la Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo como un “mecanismo de articulación institucional conformado por el conjunto de las Agencias formalizadas como tales ante la SUBSECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL”. Se define que las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo promoverán la articulación de todos los actores públicos y privados que se relacionan con el desarrollo productivo y entenderán, a nivel de diagnóstico y formulación de propuestas, en todos los aspectos vinculados al desarrollo regional. También funcionarán como ventanilla de acceso a todos los instrumentos y programas actuales y futuros de que disponga la SUBSECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL para asistir a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”. Por su parte, la Red de Agencias: “tendrá entre sus finalidades principales la de encarar acciones coordinadas con el fin de facilitar la interacción entre las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la SUBSECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL a través de las Agencias de Desarrollo Productivo que la componen...” y “prestarán colaboración en el fortalecimiento de las instancias de coordinación interinstitucional, con eje en las Agencias, en el ámbito municipal, provincial, regional y nacional con las organizaciones de la sociedad civil y procurará vincular a los sectores científico-tecnológico, productivo y público, mediante una red de gestión, información y soporte al desarrollo regional”.

En su *versión estilizada* (OECD, 2006) la actuación de una ADR se puede resumir en los siguientes puntos:

- “Oficia como un espacio institucional necesario para reunir actores públicos, privados y de la sociedad civil bajo objetivos comunes tendientes a fortalecer el capital social de un territorio determinado.
- Es una entidad que se destaca por reclutar personal con experticia y experiencia en desarrollo económico.
- En tanto ente administrativo, estas organizaciones ofrecen un medio para reunir recursos (activos), autoridades (actores) y los mecanismos e incentivos necesarios para llevar adelante una serie de actividades específicas vinculadas al desarrollo económico.
- Son instituciones vistas como instancias capaces de diseñar e implementar intervenciones utilizando capacidades únicas e informaciones provenientes tanto de las políticas públicas, como de las tendencias del mercado.
- Son entidades con capacidad de establecer metas y objetivos claros en la medida que tienen la flexibilidad para superar acuerdos administrativos complejos y de difícil gerenciamiento.
- Facilitan actividades colaborativas o relacionales de modo horizontal y vertical en la medida que participan en planificaciones intersectoriales o intergubernamentales” (OECD, 2006, pág. 22).

Mencionados los atributos diferenciales de las ADR, hay que reconocer que los impactos alcanzados por estas entidades están íntimamente relacionados con el tipo de desempeño que logran en sus ámbitos de referencia.

Atendiendo que la actuación de una ADR es difícil de medir y sobre todo de comparar dada la heterogeneidad que presentan, su resultado puede ser dimensionado en términos de las respectivas fortalezas y restricciones que presentan en términos operativos.

De la evidencia que surge a partir de estudios de caso internacionales (OCDE, 2006; Kayasu, ; Clark, Huxley y Muntford, 2012; Osborne S, 1999; Formez, 2002; G. Canzanelli-G. Dicher, 2001) se pueden extraer un conjunto de variables que ayudan a explicar, aunque no de modo taxativo, los niveles de desempeño alcanzado.

- Por el lado de las fortalezas, se pueden encontrar elementos distintivos que inciden sobre la capacidad organizacional tales como: un alto grado de interacción entre el tipo de asociación (público-privado, privada, pública) y su estructura organizacional, la agilidad y flexibilidad de respuesta, un enfoque espacial adecuado a la capacidad de intervención (ámbito de actuación local o regional), la presencia de un esquema de liderazgo efectivo, la justa dotación y cualificación de personal, la capacidad de generación de ingresos diversificados, la presencia de enfoques de intervención integrados, una alta capacidad de ejecución, un importante nivel de compromiso con la comunidad y mandatos focalizados, entre los más reconocidos;
- Por el lado de los factores limitantes, pueden mencionarse: las condiciones de mercado (aborda el conocimiento de aspectos o factores relacionados con el contexto, que inciden favorable o desfavorablemente como por ejemplo: la política económica, las medidas de internacionalización de la economía, los costos fiscales, la política de comercio exterior, etc), la vinculación con estructuras de gobierno poco permisivas, la falta de autonomía, el bajo poder de ejecución, la ausencia de mecanismos formalizados de comunicación, la rendición de cuentas, el “*reunionismo*” sin fijación de objetivos, entre otros.

Entendiendo el concepto de capacidad organizacional.

Habiendo establecido estas cuestiones, entendemos que concepto de **capacidad organizacional** debe ser visto como un proceso que puede ser estudiado a partir de dos dimensiones características.

La primera que denominamos **dimensión interna**, y que se corresponde con la dinámica “puertas adentro” de la organización, que atiende los aspectos técnicos y administrativos, los factores organizativos y procedimentales, los factores que se vinculan con la actividad operacional y el direccionamiento estratégico.

La segunda **dimensión** es la **externa**. A partir de ella se pueden ponderar preferentemente los mecanismos y las modalidades a partir de las cuales la organización se vincula con su entorno. Al incorporar la dimensión externa se pretende analizar cómo la organización –siempre en el marco de la preservación

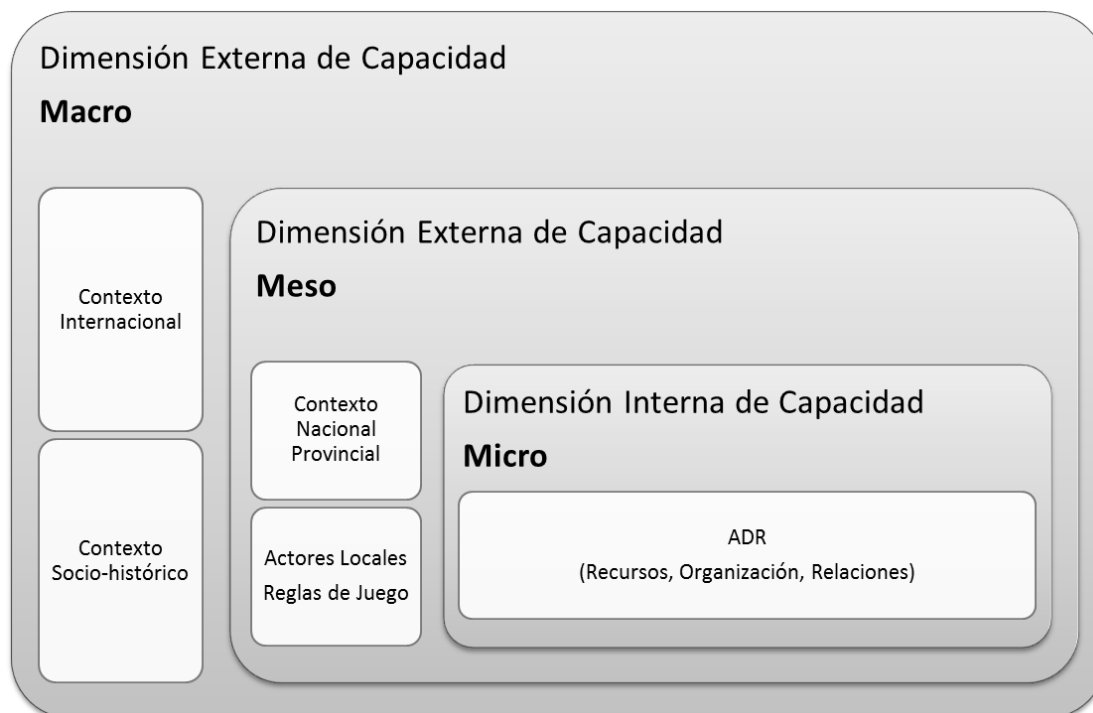
de su carácter autónomo- asume responsabilidades y habilidades para crear interdependencias, redes y mecanismos participativos con relación a otras organizaciones del sector público, privado o del tercer sector (Ospina, 2002)).

De este modo, se llega a “construir” un concepto de capacidad organizacional que no solamente mira la manera en que se organizan internamente ciertos recursos (capital social, capital humano, capital material y financiero, capital organizacional) sino también la forma a partir de la cual ese “campo organizado de recursos” (organización) genera mecanismos de inserción y relacionamiento con su ámbito externo (capital relacional).

Resumiendo lo anterior, la capacidad organizacional de las ADR no puede explicarse sólo en términos de los que sucede al interior de dichas instancias; además de esta consideración, es necesario reconocer que la capacidad organizacional y el entramado de instituciones para el desarrollo (ADR en conjunto) están inmersos en una realidad que se distingue por un contexto socio-histórico específico caracterizado por un sistema económico, político y social particular, en el que se manifiestan ciertas relaciones y actores sociales vinculados de intra e inter-escalarmen te (Figura N° III).

Figura N° III

Dimensiones para el Análisis de la Capacidad Organizacional de ADR



Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, hay que adjuntar que las capacidades asumen en carácter dinámico, cambiante y que se encuentran históricamente construidas, de modo que no asumen un carácter homogéneo.

En este sentido, los *rasgos de la capacidad* están sujetos a múltiples factores (recursos, tipos de problemas a abordar, tipo de relaciones institucionalizadas o informales, etc.) por lo cual su manifestación debe ser interpretada en cada ámbito de la organización.

Generadas estas precisiones conceptuales, presentamos a continuación la Matriz de Capacidad Organizacional⁸¹ (MCO) cuyo objetivo es determinar el nivel de capacidad que alcanza en términos individuales el conjunto de ADR de la Provincia de Santa Fe.

Definición de Componentes y Variables para la Medición de la Capacidad Organizacional de Asociaciones para el Desarrollo Regional (ADR).

La Matriz de Capacidad Organizacional (MCO) es un instrumento de diagnóstico que tiene por finalidad relevar la capacidad organizacional que tienen las ADR para promover el desarrollo local o regional en sus ambientes territoriales.

Intenta relevar la disponibilidad de recursos y dispositivos instalados para resolver problemas territoriales. En este sentido, coteja esta disponibilidad con los logros efectivamente alcanzados a nivel territorial.

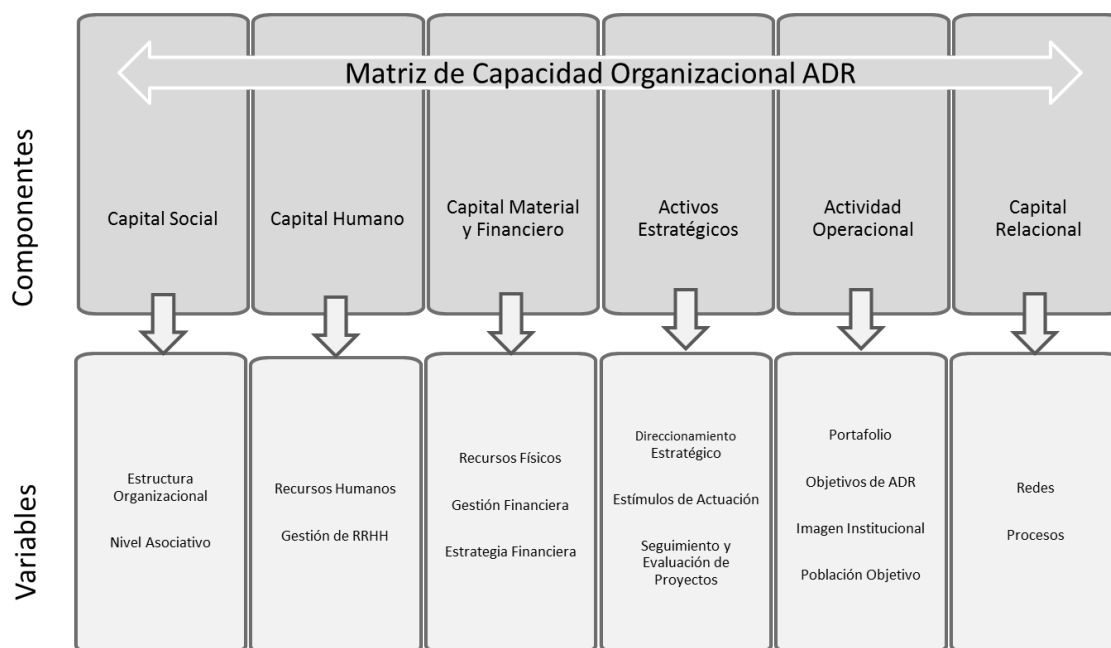
La MCO tiene como objetivo disponer de un diagnóstico actualizable, para relevar las capacidades organizacionales de las ADR en la Provincia de Santa Fe. Dada la ausencia de un instrumento similar, serviría al sector público para llevar adelante políticas vinculadas al fortalecimiento de las capacidades locales y regionales,

⁸¹ Para generar la Matriz de Capacidad Organizacional, el proceso de diseño recupera resultados de estudios preexistentes sobre evaluación de Agencias de Desarrollo Local y Territorial del Programa ILS LEDA del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP). Además se recuperan enfoques del Programa de Fortalecimiento Institucional de Asociaciones para el Desarrollo Regional llevado adelante por el Ministerio de Producción del Gobierno de Santa Fe y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) durante el año 2009 y 2010. La matriz toma en cuenta los aportes de Robert Agranoff y Michel Mc Guire (2003) a partir del trabajo *Collaborative Public Management, New strategies for local governments*, Georgetown University Press, Washington, DC. Si bien los autores toman como unidad de análisis un panel de 237 ciudades y focalizan en los gobiernos locales, el análisis nos sirvió para trabajar las dimensiones de carácter más relacional en la medida que los autores trabajan sobre la complejidad inter-organizacional e inter-gubernamental de los entornos en que operan estas organizaciones.

sobre todo para atender en aquellas situaciones donde se manifiestan brechas o situaciones de disparidades regionales manifiestas.

Figura N° IV

Matriz de Capacidad Organizacional para ADR Santa Fe



Fuente: Elaboración Propia.

Para el establecimiento de los índices de capacidad, la MCO está integrada por seis componentes básicos: Capital Social, Capital Humano, Capital Material y Financiero, Activos Estratégicos, Actividad Operacional y Capital Relacional (Cuadro N° XXIII).

Cuadro N° XXIII

Componentes del Índice de Capacidad Organizacional

INDICE DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL	Componentes
	Capital Social
	Capital Humano
	Capital Material y Financiero
	Activos Estratégicos
	Actividad Operacional
	Capital Relacional

Fuente: Elaboración Propia

- El componente **Capital Social** representa los activos sociales de la organización, respecto de su dinámica en la estructura de funcionamiento y el nivel de asociatividad.
- El componente **Capital Humano** da cuenta de las capacidades humanas de la organización, focalizando en aspectos cuantitativos y cualitativos.
- El componente **Capital Material y Financiero** da cuenta de los recursos presupuestarios de la organización, su origen, el nivel de ejecución que se hace de los mismos y las estrategias financieras de la organización. Este componente representa el “poder de fuego” que tiene la organización.
- El componente **Activos Estratégicos**, analiza los objetivos organizacionales, sus estrategias para llevarlos a cabo y los impactos logrados.
- El componente **Actividad Operacional** representa los servicios que genera la organización y los mecanismos que tiene para desempeñarse organizacionalmente en el territorio. Junto al componente Activos Estratégicos entienden en los aspectos más dinámicos de la organización.
- El componente **Capital Relacional** analiza las relaciones de la organización con el ambiente, su relación con las políticas y actores nacionales, regionales y locales; así también como su participación en redes y procesos.

A partir de los distintos componentes de evaluación surge un perfil organizacional meta del que se desprende un ideal de organización donde se espera que:

- A mayor capital social organizacional mejores posibilidades de influenciar sobre el esquema de gobernanza territorial
- A mayor disponibilidad y desarrollo de recursos humanos, mayor potencialidad de alcanzar los objetivos fijados y los impactos de las estrategias seleccionadas.
- Con mayor diversificación y manejo eficiente de ingresos financieros y recursos materiales mayor capacidad de sostenibilidad organizacional

- Con mayor direccionamiento estratégico, mejor capacidad para lograr objetivos y establecer prioridades.
- Una actividad operacional que logra buen nivel de correspondencia entre los servicios prestados y las demandas de su entorno logra mayor efectividad territorial.
- Finalmente, una capacidad de relacionamiento alta y comprometida con procesos formales favorece los escenarios de gobierno multinivel.

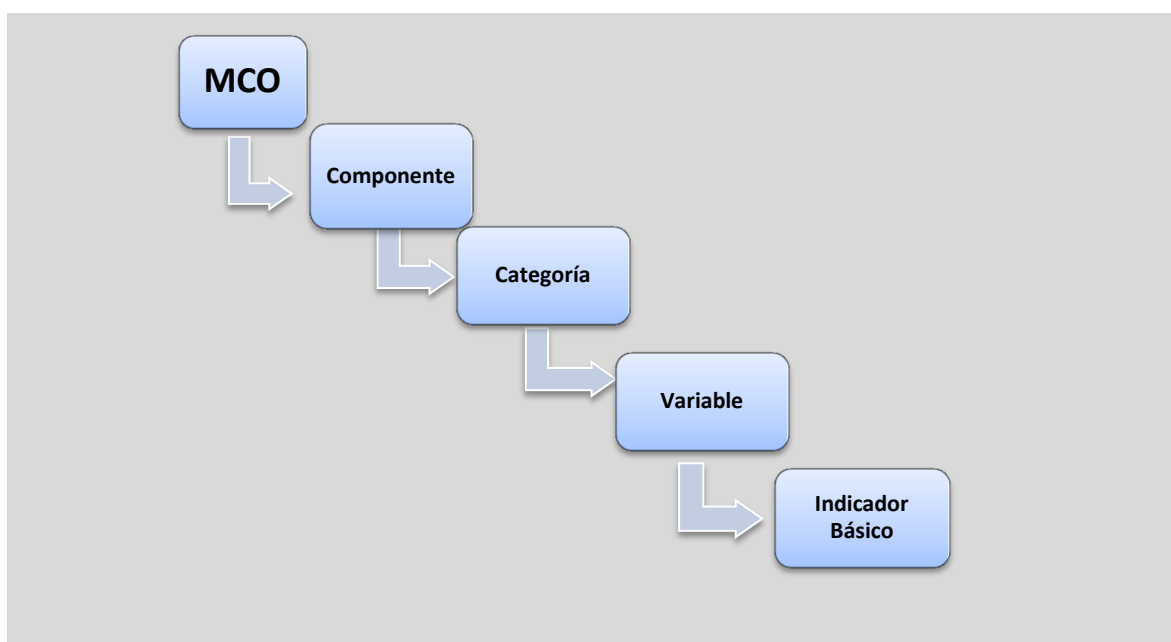
Estructura y Diseño de la Matriz de Capacidad Organizacional para las ADR.

La Matriz de Capacidad Organizacional está elaborada a partir de la interrelación y ponderación de un conjunto de indicadores.

Estructura de la MCO: Componentes, Categoría, Variables e Indicadores Básicos (Figura N° V).

Figura N° V

Estructura de la Matriz de Capacidad Organizacional



Fuente: Elaboración Propia

La MCO tiene seis componentes. A cada uno de ellos corresponde una determinada cantidad de categorías de análisis que se miden a través de variables. Las variables agrupan indicadores básicos. Los valores asignados a los

indicadores se encuentran en un rango (o valor numérico) de -2 a 5. Cada variable analizada se concentra en un aspecto relevante del componente, claramente diferenciado y susceptible de ser relevado.

Cada indicador, es una magnitud asociada a una unidad que permite medir sistemáticamente, y de forma periódica y comparada, las unidades definidas. Se considera que cada uno de los indicadores de variables aporta información relevante para el análisis de cada componente.

Guía para el establecimiento del cálculo

Una vez que se identifican los valores asignados a cada uno de los indicadores se procede a calcular el valor de cada categoría y por medio de ellas se llega a calcular el valor de cada componente.

Sumando el valor de cada componente se llega a establecer el puntaje total obtenido por cada ADR que representa su Índice de Capacidad Organizacional (ICO).

De acuerdo a los valores máximo establecidos y tal como se expresa en el Cuadro N° XXIV, el puntaje meta o ideal que puede obtener una ADR es de 181 puntos, a los que se llega sacando los máximos puntajes en cada uno de los componentes.

Cuadro N° XXIV.

Índice de Capacidad Organizacional, componentes, puntos máximos por componente.

Índice de Capacidad Organizacional	Componentes	Puntos máximos por componente
	Capital Social	21
	Capital Humano	19
	Capital Material y Financiero	38
	Activos Estratégicos	39
	Actividad Operacional	46
	Capital Relacional	18
	Total	181

Fuente: Elaboración propia.

A fin de establecer el diseño de cada uno de los componentes se analizó su pertinencia en relación con el objeto de estudio y las posibilidades de acceso a la información requerida, así también como sus niveles de confiabilidad.

Si bien en términos generales cada componente presenta un peso diferencial, a los efectos de analizar el nivel de desempeño que cada uno de ellos tiene a nivel organizacional se ha ponderado cada componente a valor 1, que sería el valor óptimo o máximo esperado para cada uno de ellos.

El procedimiento del cálculo surge a partir de la siguiente ecuación:

$$x = \frac{(\Sigma(categorías))}{n}; \text{ donde:}$$

$$x \text{ (ratio del componente)} = \frac{(\text{valor sumatoria de categorías totales por componente})}{n \text{ (Valor total esperado del componente)}}$$

Si se toma como ejemplo el componente **Capital Social**, la ecuación de ponderación es:

$$x \text{ (ratio Cap.Soc.)} = \frac{((a)Estructura Organizacional + (b)Nivel Asociativo)}{21}$$

De este modo:

$$x \leq 1$$

La presentación ponderada a valor 1 y el análisis de estos datos se efectúan en el capítulo siguiente.

A continuación se presentan los seis componentes de la Matriz de Capacidad Organizacional con sus Categorías, Variables, Indicadores, las asignaciones de cada indicador y los puntajes esperados para cada uno de ellos.

CUADRO N° XXV COMPONENTE CAPITAL SOCIAL. MATRIZ DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL DE ADR SANTA FE

Componente	Categoría	Variables	Indicadores	Puntaje por Variable	Asignación del indicador	Puntaje Esperado
CS I Capital Social Puntos: 21	CS I.I Estructura Organizacional Puntos: 15	CS. I.I.I Representación de sectores en junta o CD	No todos los socios se encuentran representados	1	Mide la representación equitativa de los sectores socios (Gobierno Local, Asociaciones, ONG's, Entidades Intermedias, etc) en la junta directiva	3
			Todos los sectores socios se encuentran representados	3		
		CS. I.I.II Asambleas	No realiza	0	Mide la realización de Asambleas en el año. Se cuentan las Generales y Ordinarias	3
			1 al año	2		
			2 o más al año	3		
		CS. I.I.III Participación Asambleas Generales	Menos 30% miembros participa en las últimas 3	1	El indicador se calcula partiendo del promedio de asistencia de socios a las últimas 3 asambleas generales con relación al total de socios con representación que cuenta la organización	3
			Entre 30% y 60% participó en las últimas 3	2		
			Más del 60% participó en las últimas 3	3		
		CS I.I.IV Reuniones Comisión Directiva	No realizan	0	Mide la realización de Reuniones de CD o Junta Directiva	3
			1 vez o más al año	1		
			1 x mes	2		
			2 o más al mes	3		
		CS. I.I.V Participación en Reuniones CD	Menos 30% miembros participó en las últimas 3	1	El indicador se calcula partiendo del promedio de asistencia de socios a las últimas 3 reuniones de CD con relación al total de integrantes que tiene la CD	3
			Entre 30% y 60% participó en las últimas 3	2		
			Más del 60% participó en las últimas 3	3		
	CS I.II Nivel Asociativo Puntos: 6	CS. I.II.I Número de Socios	Disminuyó el número	0	Mide la relación entre los asociados registrados en la actualidad y los registrados al inicio de actividades de la organización	3
			Se mantuvo el número	2		
			Se incrementó el número	3		
		CS. I.II.II Criterios de Asociación	No se tienen criterios de Adhesión	1	Mide la existencia de criterios de adhesión acordes al objeto social de la ADR	3
			Se cuenta con criterios de adhesión	3		
SUBTOTAL						21

CUADRO N° XXVI COMPONENTE CAPITAL HUMANO. MATRIZ DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL PARA ADR SANTA FE

Componente	Categoría	Variables	Indicadores	Puntaje por Variable	Asignación del indicador	Puntaje Esperado	
RRHH Capital Humano Puntos: 19	RRHH I.I Recursos Humanos Puntos: 9	RRHH I.I.I. Experiencia Organizacional Puntos: 3	Menos del 30% de los directivos tiene experiencia en otras organizaciones	1	Mide el nº de personas en cargos directivos que cuenta con experiencia previa en la dirección de otras organizaciones sobre el º total de directivos en la organización	3	
			Entre 30% y 60% de los directivos tiene experiencia en otras organizaciones	2			
			Más del 60% directivos tienen experiencia en otras organizaciones	3			
		RRHH I.I.II Nivel de Capacitación de Socios Puntos: 3	No lleva la estadística	0	Mide la relación de los socios que han sido capacitados por medio de la ADR con respecto al nº total de socios registrados activos, adherentes y/o fundadores	3	
			Menos del 30% de los socios han sido capacitados por medio de la organización	1			
			Entre el 30% y 60% de los socios han sido capacitados por medio de la organización	2			
			Más del 60% de los socios han sido capacitados por medio de la organización	3			
			RRHH I.I.III. Nivel de Capacitación del Personal Interno Puntos: 3	No corresponde	0	Mide la relación del personal técnico y administrativo con relación a su formación (universitaria, terciaria y/o administrativa) con respecto al total del personal	3
				Menos del 30% del personal tecnico y adm. Tiene formacion univ y/terciaria	1		
		Entre el 30% y 60% del personal técnico y adm. Tiene formación univ y/o adm		2			
		Mas del 60% del personal tecnico y adm tiene formación universitaria y/o adm		3			
		CTA I.II Gestión de RRHH Puntos: 10	RRHH I.II.I. Area Administrativa Puntos: 4	Posee 1 y cubre la necesidad de la organización	3	Mide el número de personas que trabajan en el área administrativa y el nivel de cobertura que tiene su desempeño	4
	Posee 1 y no cubre la necesidad de la organización			1			
	Posee 2 o más y cubre la necesidad de la organización			4			
	Posee 2 o más y no cubre la necesidad de la organización			2			
	No Posee			0			
	RRHH I.II.II Area Técnica Puntos: 3		Posee 1 o mas internos y cubre la necesidad de la organización	3	Mide el número de personas que trabajan en el área técnica y el nivel de cobertura que tiene su desempeño	3	
			Posee 1 o mas internos y no cubre la necesidad de la organización	1			
			Posee 1 o más externos y cubre la necesidad de la organización	2			
			Posee 1 o más externos y no cubre la necesidad de la organización	1			
			no posee	0			
	RRHH I.II.III Gerente Puntos: 3		Posee full time	3	Mide la existencia de la figura de gerente y la dedicación laboral del mismo	3	
			Posee part-time	2			
		no posee	0				
Subtotal						19	

CUADRO N° XXVII. COMPONENTE CAPITAL MATERIAL Y FINANCIERO. MATRIZ DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL PARA ADR SANTA FE

Componente	Categoría	Variable	Indicador	Puntaje por Indicador	Asignación del indicador	Puntaje esperado
Capital Material y Financiero Puntos: 38	CMyF I.I Recursos Físicos Puntos: 6	CMyF I.I.I Capacidad Lógica	La ADR cuenta con menos del 30% de los recursos físicos que requiere para su funcionamiento	1	El indicador es una relación de los recursos disponibles de la organización sobre los recursos considerados necesarios para llevar adelante la gestión operativa	3
			La ADR cuenta con entre el 30% y el 60% de los recursos físicos que requiere para su funcionamiento	2		
			La ADR cuenta con más del 60% de los recursos físicos que requiere para su funcionamiento	3		
		CMyF I.I.II Propiedad del Recurso Físico	La ADR es propietaria de menos del 30% de los recursos físicos con los que cuenta para su funcionamiento	1	El indicador se mide con base en la relación existente entre los recursos de propiedad de la organización y los recursos considerados necesarios por la organización para su buen funcionamiento	3
			La ADR es propietaria de entre el 30% y 60% de los recursos físicos con los que cuenta para su funcionamiento	2		
			La ADR es propietaria de más del 60% de los recursos con los que cuenta para su funcionamiento	3		
	CMyF I.II Gestión Financiera Puntos: 26	CMyF I.II.I Cumple requisitos contables	La ADR tiene presentado su balance conforme a requisitos de IGPJ	3	El indicador se mide con base al número de libros contables llevados por la organización y el número de libros establecidos como obligatorios y auxiliares	3
			El último balance presentado excede los requisitos de presentación en 1 año	2		
			El último balance presentado excede los requisitos de presentación en más de 1 año	1		
		CMyF I.II.II Fuentes de Ingresos	Contribución asociados entre 1 y 7%	1	El indicador se obtiene a partir de la suma de aquellas fuentes de recursos seleccionadas	7
			Contribución de asociados mayor al 7%	2		
			Subsidios públicos entre 10% y 50%	1		
			Subsidios públicos mayores al 50%	0,5		
			Gestión de proyectos <30%	1		
			Gestión de proyectos >30%	3		
		CMyF I.II.III Tasa de Recupero de Créditos	Gestión de Créditos	2	El indicador se obtiene a partir de la relación existente entre el número de créditos otorgados el último año y la tasa de recupero de los mismos	3
			Tasa de recupero créditos <30%	1		
			Tasa de recupero créditos entre 30% y 60%	2		
			Tasa de recupero créditos >60%	3		
		CMyF I.II.IV Aporte de Socios	No corresponde porque no tiene presupuesto en créditos	0	El indicador mide el número de socios que han pagado su cuota frente al número total de socios en obligación de hacerlo	3
			Los socios no han pagado cuotas o no está estipulado que paguen	0		
			Hay cuotas fijas y su cobro es irregular	2		
		CMyF I.II.V Presupuesto	Existen cuotas y han sido saldadas más del 60% de estas	3	El puntaje se asigna en función del presupuesto anual presente	4
			No corresponde porque no tiene presupuesto	0		
			Anual < \$ 200.000	1		
			Anual entre \$200.000 y \$500.000	2		
		CMyF I.II.VI Tendencia Presupuestaria	Anual entre \$500.000 y \$700.000	3	El puntaje se asigna teniendo en cuenta la tendencia presupuestaria de los últimos 3 años esperando que dicha tendencia sea evolutiva.	3
			Anual > \$700.000	4		
			Estable, aumentó< 10%	1		
			Aumentó entre 10% y 30%	2		
			Aumentó más del 30%	3		
			Disminuyó <10%	0		
		CMyF I.II.VII Nivel Ejecución del Presupuesto	Disminuyó entre 10% y 30%	-1	Se establece en función del monto de recursos ejecutados y el monto de recursos presupuestados	3
			Disminuyó más del 30%	-2		
			No corresponde	0		
			Ejecutó menos del 30%	1		
	CMyF I.III Estrategia Financiera Puntos: 6	CMyF I.III.I Estrategias de Financiamiento	Ejecutó entre el 30% y 60%	2	El indicador analiza si la ADR guía sus acciones siguiendo su plan estratégico o si lo hace a los efectos de sostener su financiamiento	3
			Más del 60%	3		
		CMyF I.III.II Gestión de Servicios a empresas o individuos	Las prioridades de acción buscan el sostenimiento financiero	1	El indicador se obtiene de acuerdo al puntaje de la pregunta seleccionada, teniendo en cuenta que el ideal es que una ADR sea capaz de proporcionar los servicios con recursos propios y externos	3
			Las prioridades de acción buscan el sostenimiento financiero pero se basan en el plan o agenda estratégica de la ADR	3		
			Se garantizan con recursos externos	1		
			Se garantizan con recursos propios	2		
	Subtotal					

CUADRO N° XXVIII. COMPONENTE ACTIVOS ESTRATEGICOS. MATRIZ DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL PARA ADR SANTA FE.

Componente	Categoría	Variable	Indicador	Puntaje por Indicador	Asignación del indicador	Puntaje esperado
AE I Activos Estratégicos Puntos: 39	AE I.I Direccionamiento Estratégico Puntos: 29	AE I.I.I Diseño Estratégico	Tiene plan estratégico aprobado con 1 año de antigüedad	3	El indicador se obtiene a partir de la antigüedad del Plan Estratégico Organizacional de la ADR	3
			Tiene plan estratégico aprobado con 2 años de antigüedad	2		
			Tiene plan estratégico con 3 o más años de antigüedad	1		
		AE I.I.II Agenda Operativa	No cuenta con Agenda Operativa Anual	0	El indicador se obtiene a partir de la existencia o no de Agendas Operativas aprobadas por Comisión Directiva	3
			Cuenta con Agenda Operativa Anual	3		
		AE I.I.III Nivel de Ejecución de Proyectos	No corresponde porque no tiene agenda aoperativa	0	El indicador se obtiene a partir de la relación existente entre el número de proyectos planificados y ejecutados en los últimos tres años	3
			En el último año instrumentó menos del 30% de proyectos planificados	1		
			En el último año instrumentó entre 30% y 60% de proyectos planificados	2		
			En el último año instrumentó mas del 60% de proyectos planificados	3		
		AE I.I.IV Origen de Proyectos	No corresponde	0	El indicador se asigna teniendo en cuenta el origen de los proyectos.	9
			Proveniente de ofertas coyunturales (crisis climáticas, económicas)	1		
			Ejecución proyectos asignados por Gobiernos Prov. O Nac	3		
			Proyectos que responden a prioridades de ADR	5		
		AE I.I.V Estrategia de apoyo sectorial	Análisis e investigación acción sobre sectores locales con potencial	2	El indicador surge de la sumatoria de los puntajes de las respuestas afirmativas	11
			promoción de cadenas de valor	1		
			promoción sector primario	1		
			promoción sector secundario	1,5		
			promoción sector terciario	1		
			promoción inclusión social	1,5		
			promoción medio-ambiental	1		
			promoción emprendedorismo	2		
	AE I.II Estímulos de actuación Puntos: 4	AE I.II.I Determinación de Prioridades de Acción	Se determinan coyunturalmente	1	El indicador mide la selección de prioridades de acción en función de la definición de temas que hace la CD durante sus reuniones	4
			Se determinan a partir del plan estratégico	3		
	AE I.III Evaluación y seguimiento de proyectos Puntos: 6	AE I.III.I Evaluación General de Proyectos	Personal Administrativo de ADR	1	El indicador surge de la selección que se hace en torno de quién lleva adelante la evaluación de un proyecto desde su ingreso a la ADR	3
			Personal técnico contratado por la ADR	2		
			Equipo Técnico de la ADR	3		
			Gerente de la ADR	1		
Comisión Directiva y/o Gerente			1			
AE I.III.II Proceso de Seguimiento y Evaluación		No se efectúan procesos de seguimiento y evaluación	0	El indicador mide la existencia de procesos de seguimiento y evaluación de los proyectos financiados por la ADR, tomando como referencia si ese procesos es interno o externo y si tiene periodicidad y sistematicidad	3	
		Se efectúan por parte de personal interno pero son débiles	2			
		Se efectúan por parte del personal interno, son sistemáticas y periódicas	3			
		Las efectúa personal externo a la ADR y son débiles	1			
		Las efectúa personal externo a la ADR de modo sistemático y periódico	2			
SUBTOTAL						39

CUADRO N° XXIX. COMPONENTE ACTIVIDAD ORGANIZACIONAL. MATRIZ DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL PARA ADR SANTA FE.

Componente	Categoría	Variable	Indicador	Puntaje por Indicador	Asignación del indicador	Puntaje esperado	
AO I Actividad Operacional Puntos: 46	AO I.I Portafolio Puntos: 17	AO I.I.I Servicios a la producción	No corresponde porque no tiene agenda	0	Se mide con el número de servicios de apoyo a la producción que la ADR ha implementado, sobre el total que debería implementar de acuerdo a su último plan estratégico territorial, agenda operativa o líneas de trabajo	3	
			La ADR implementa menos del 40 de las actividades reseñadas	1			
			La ADR implementa entre el 40 y 70 % de las actividades reseñadas	2			
			La ADR implementa más del 70% de las actividades reseñadas	3			
		AO I.I.II Etapas de Proyectos en que la ADR brinda principalmente Servicios	No brinda ninguno de estos servicios	0	Identifica los principales servicios brindados por la ADR a sus beneficiarios	8	
			Confección de formularios	1			
			Análisis técnico	2			
			Análisis Financiero	2			
			Seguimiento y Evaluación	3			
		AO I.I.III Disposición de Guías para presentar proyectos	Dispone de guías propias para orientar a interesados	3	Se establece si la ADR tiene desarrolladas guías de orientación para la presentación de proyectos que ayuden al emprendedor a desarrollar su idea-proyecto o plan de negocios	3	
			No dispone de guías propias para orientar a interesados	1			
		AO I.I.IV Apoyo a la planificación y gestión territorial	No corresponde porque no tiene agenda	0	Se mide con el número de servicios de apoyo a la planificación y promoción territorial que la ADR ha implementado, sobre el total que debería implementar de acuerdo a su último plan estratégico territorial, agenda operativa o líneas de trabajo	3	
			La ADR ha implementado menos del 30% de los servicios de apoyo reseñados	1			
			La ADR ha implmentado entre el 30% y el 60% de los servicios de apoyo reseñados	2			
			La ADR ha implementado más del 60% de los servicios de apoyo reseñados	3			
		AO I.II Objetivos de la ADR Puntos: 3	AO I.II.I Brechas identificables de objetivos	Principalmente de desarrollo empresarial sectorial	1	Se mide teniendo en cuenta el objeto de la ADR fijado estatutariamente y las acciones que la ADR ha implementado en pro de alcanzar dicho objetivo, según la información suministrada por el gerente	3
				Desarrollo socio-productivo multisectorial	2		
	Desarrollo territorial general			3			
	AO I.III Construcción Imagen Institucional Puntos: 14	AO I.III.I Comunicación	La ADR tiene página web	1	El indicador mide la producción de información y la utilización de herramientas comunicacionales por parte de la ADR	14	
			La ADR genera folletería para difundir actividades	1			
			La ADR genera un informe anual de sus actividades y lo comunica a socios y comunidad	2			
			La ADR genera más de un informe anual de actividades y lo comunica a socios y comunidad	3			
			La ADR genera informes sobre la coyuntura económica y otros	3			
	AO I.IV Población objetivo Puntos: 12	AO I.IV.I Beneficiarios de los servicios prestados por la ADR	La ADR tiene pautas establecidas de comunicación con medios locales o regional	4	Mide la población objetivo de la ADR. El indicador se obtiene mediante la sumatoria de los puntajes asignados a cada una de las opciones marcadas afirmativamente por el encuestado	12	
			Productores Agropecuarios	1			
			Población en desventaja	3,5			
			Microempresas, Pymes y Cooperativas	3			
			Grandes empresas	0,5			
			ONG y Asociaciones o instituciones	1			
			Gobierno nacional	1			
	Gobierno provincial	1					
	Gobierno local	1					
SUBTOTAL						46	

TABLA N° XXX. COMPONENTE CAPITAL RELACIONAL. MATRIZ DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL PARA ADR SANTA FE.

Componente	Categoría	Variable	Indicador	Puntaje por Indicador	Asiganción del indicador	Puntaje esperado
CR VI Capital Relacional Puntos: 18	CR I Redes Puntos: 7	CR I.I Vínculos formales verticales	La ADR tiene conexión en red con 1 estructura nacional y mantiene relación dinámica de trabajo	3	Indica el número de afiliaciones formales y la dinámica de relaciones que la organización tiene frente a otras organizaciones	7
			La ADR tiene conexión en red con 1 estructura nacional y mantiene una relación poco dinámica de trabajo	1		
			La ADR tiene conexión en red con 2 o más estructuras nacionales y mantiene una relación dinámica de trabajo	4		
			La ADR tiene conexión en red con 2 o más estructuras nacionales y mantiene una relación poco dinámica de trabajo	1		
			La ADR tiene conexión en red con 1 o mas estructuras regionales o locales y genera dinámicas de trabajo	3		
			La ADR tiene conexión en red con una o más estructuras locales o regionales y genera pocas dinámicas de trabajo	1		
			La ADR no tiene vínculos formales ni se encuentra en red con estructuras locales o regionales	0		
	CR II Procesos relacionales Puntos: 11	CR II.I Participación en procesos sociales, políticos o	La ADR no ha participado en procesos sociales, políticos o económicos	0	Indica el número de procesos sociales, políticos o económicos en el territorio de influencia en los que ha participado durante los últimos 3 años la ADR	3
			Ha participado en menos de 2	1		
			Ha participado entre 2 y 5	2		
			Ha participado en más de 5	3		
		CR II.II Relaciones con gobiernos locales	Acuerdo formal con uno o más gobiernos locales para trabajar iniciativas conjuntas	4	Se asigna de acuerdo al tipo de relación establecida entre la ADR y el o los gobiernos locales, según las opciones reseñadas	8
			Existencias de instancias periódicas de Intercambio de información	3		
			Relaciones informales no periódicas	1		
SUBTOTAL						18

CAPÍTULO VII

*La diferencia entre un jardín y el desierto
No es el agua. Es el hombre.
(Proverbio Chino)*

DE LOS HECHOS ESTILIZADOS AL DESEMPEÑO ORGANIZACIONAL.

Análisis desagregado de componentes de la MCO para el conjunto de ADR.

El objetivo de este Capítulo es presentar los resultados que arroja cada uno de los componentes de la Matriz de Capacidad Organizacional presentada en el capítulo anterior.

Los datos fueron recolectados sobre el total de ADR activas⁸² -(diecisiete) en la Provincia de Santa Fe entre los meses de Marzo, Abril y Mayo de 2011.

Para el relevamiento de la información primaria se diseñó un cuestionario que fue aplicado a partir de un protocolo de entrevista estructurada.

Pudo realizarse *in situ* la totalidad de las entrevistas. Se utilizaron además fuentes secundarias de información que permitieron cotejar la información brindada.

La información resultante de las entrevistas, fue volcada a una base de datos generada específicamente para el proceso de cuantificación y medición del Índice de Capacidad Organizacional.

La presentación y análisis de cada componente, sus respectivas categorías y variables se efectúa a continuación a partir del siguiente orden: capital social, capital humano, capital material y financiero, activos estratégicos, actividad organizacional y capital relacional.

El Capital Social de la organización.

El componente **Capital Social** (Cuadro N° XXXI) representa los activos sociales de la organización. Analiza la relevancia en términos de representación que tienen los actores que integran en la organización, las dinámicas de participación en las instancias institucionales formales y los niveles de asociatividad alcanzados por las organizaciones desde su instancia fundacional.

⁸² En la Provincia de Santa Fe se crearon además: Asociación Crecimiento del NE Santafesino (se encuentra actualmente intervenida), Asociación de Desarrollo Regional del Centro Santafesino (sin funcionamiento) y Asociación de Desarrollo del Sur Santafesino (sin funcionamiento).

El componente está integrado por dos categorías (CS I.I. y CS I.II) y siete variables.

La categoría CS I.I. releva características de la **Estructura Organizacional**. Las variables que la integran miden: el nivel de representación sectorial de los sectores socios, el nivel de asiduidad con que se realizan Asambleas y Reuniones de Comisión Directiva y los niveles de participación.

Por su parte, la Categoría CS I.II. mide el **Nivel Asociativo** que alcanzan las ADR. La misma se encuentra integrada por una variable de tipo cuantitativa que releva la trayectoria organizacional en términos de evolución en cantidad de asociados y por otra de carácter cualitativo, que releva la existencia de requisitos y/o criterios de adhesión para ser considerado socio de la organización.

Cuadro N° XXXI. Componente Capital Social, Categorías y variables.

Componente	Categoría	Variables
CS I Capital Social Puntos: 21	CS I.I Estructura Organizacional Puntos: 15	CS. I.I.I Representación de sectores en junta o CD
		CS. I.I.II Asambleas
		CS. I.I.III Participación Asambleas Generales
		CS I.I.IV Reuniones Comisión Directiva
		CS. I.I.V Participación en Reuniones CD
	CS I.II Nivel Asociativo Puntos: 6	CS. I.II.I Número de Socios
		CS. I.II.II Criterios de Asociación

Fuente: Elaboración Propia

Estructura Organizacional: representación sectorial de actores y dinámicas de participación.

Como ha quedado demostrado, la constitución de las ADR santafesinas ha coincidido, en la mayoría de los casos, con la ocurrencia de coyunturas socio-económicas y ambientales críticas. Bajo esta consideración, la *relación crisis-emergencia institucional*⁸³ pareciera haberse conformado como un patrón contextual de peso, en la medida que es el marco a partir del cual diversos actores territoriales de la Provincia reaccionan y buscan converger en acciones de tipo cooperativo con el objetivo de

⁸³ Al hacer alusión a la crisis referenciamos tanto las desastadas por procesos climáticos (sequías, inundaciones) como aquellas de carácter socio-económico.

canalizar propuestas tendientes a amortiguar, al menos en parte, ciertos efectos territoriales de las crisis.

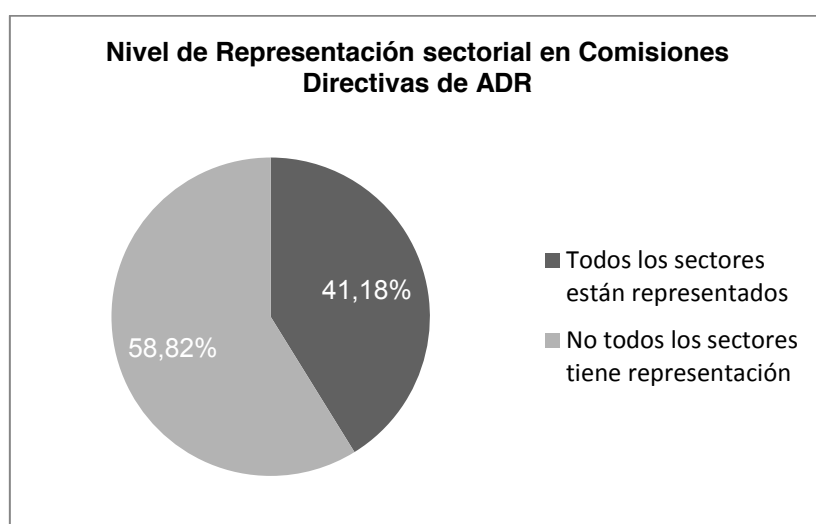
Mientras para los actores locales, este espacio institucional representa un momento/oportunidad de convergencia a partir del cual pueden “constituir” procesos de carácter sinérgico tendientes al mejoramiento de la acción colectiva territorial; para los actores meso y macro-escalares (Estado Provincial, Estado Nacional) el proceso de emergencia se manifiesta también, de modo complementario, como la posibilidad de reforzar territorialmente la constitución de actores teniendo como objetivo la ampliación del stock institucional en los espacios locales/regionales, aunque también es un modo de generar espacios de contención territorial en momentos de crisis.

Aun considerando la presencia de estos patrones de emergencia, cuando analizamos en detalle las trayectorias institucionales de cada asociación vemos que sus diseños organizacionales varían.

En este sentido, se observan tres tipos de modelos organizativos: a) Privado (3 ADR), b) Público-Privado (7 ADR) y c) Públicas (7 ADR). Atendiendo a esta cuestión, el conglomerado de asociaciones presenta una estructura heterogénea.

Un dato a destacar es que casi en el 60% de los casos no se registra una representación equitativa a nivel de Comisiones Directivas respecto de todos los sectores “socios” que integran las Asociaciones.

Gráfico N° VI

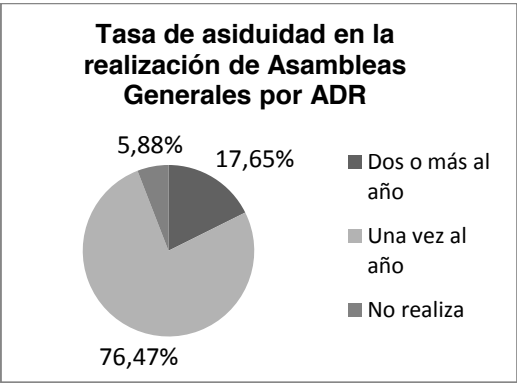


Fuente: Elaboración Propia

La tasa de asiduidad en la realización de Asambleas (un hecho que refleja prácticas y rutinas organizacionales) es alta, colocándose en un 76,47% aquellos casos de ADR que

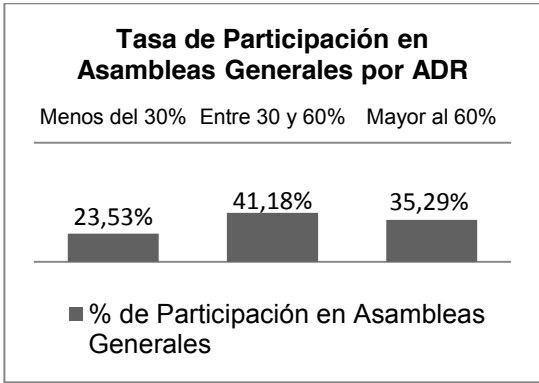
se reúnen una vez al año. Un 17,65% manifiesta superar ese guarismo generando dos o más encuentros de este tipo al año (Gráfico VII). Más allá de esto, un dato que debe cotejarse con este, es que en el 64,71% de los casos se registran tasas de participación menores al 60% respecto de la asistencia a Asambleas Generales, lo que se comporta como un dato crítico en la medida que se supone que este órgano encarna parte de la rendición de cuentas, el control y el direccionamiento estratégico de las ADR (Gráfico VIII).

Gráfico N° VII



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico N° VIII



Fuente: Elaboración Propia

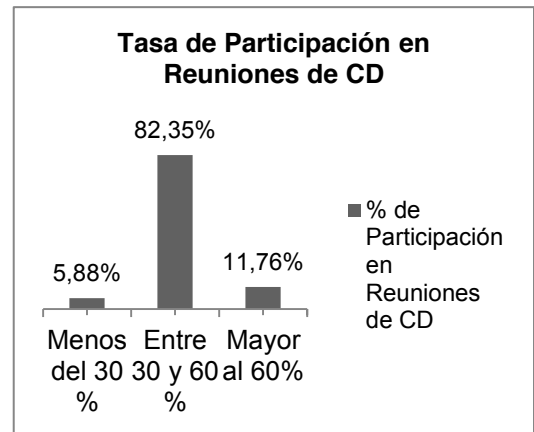
Por el lado de los órganos de Comisión Directiva, los guarismos mejoran relativamente. En el 64,71% de los casos se realizan reuniones mensuales. En el 11,76% de los casos se generan más de dos encuentros (Gráfico N° IX). Y un 82,35% de las organizaciones registra una tasa de participación media que oscila entre el 30 y 60% (Gráfico N° X).

Gráfico N° IX



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico N° X

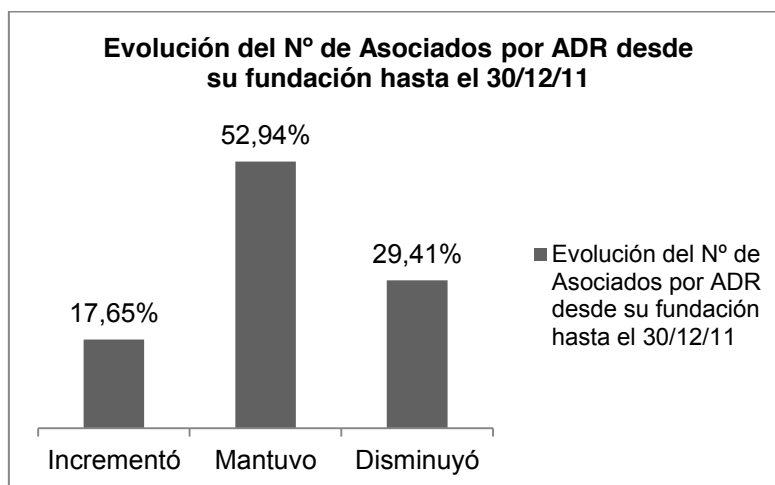


Fuente: Elaboración Propia

Un dato relevante respecto del perfil asociativo de las ADR es que el 52,94% de las organizaciones mantuvo el número de asociados, al tiempo que un 17,65% registra un

incremento en su cartera desde sus orígenes hasta la fecha de realización de este estudio 30/12/2011 (Gráfico N° XI).

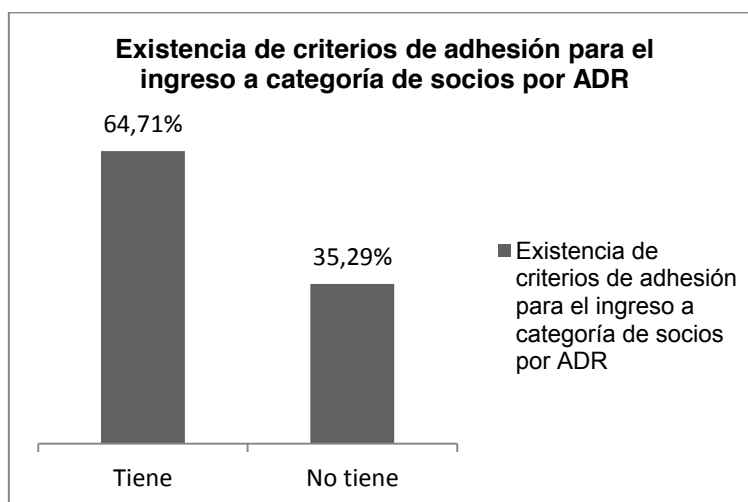
Gráfico N° XI.



Fuente: Elaboración Propia.

De modo complementario con ello el 64,71% de los organismos mantiene criterios de adhesión para el ingreso a la ADR (Gráfico XII). En general, los criterios de adhesión se vinculan con el pago de una cuota societaria y los ingresos a las ADR son fijados básicamente *ad-referendum* de las Comisiones Directivas y/o Asambleas Generales.

Gráfico N° XII



Fuente: Elaboración Propia.

Identificando el Capital Humano de las organizaciones.

El componente Capital Humano se compone de dos categorías que intentan medir el nivel de formación de los RRHH que integran las ADR y las capacidades de los equipos de gestión.

Cuadro N° XXXII.

Componente	Categoría	Variables	Indicadores
RRHH Capital Humano Puntos: 19	RRHH I.I Formación de Recursos Humanos Puntos: 9	RRHH I.I.I. Experiencia Organizacional Puntos: 3	Menos del 30% de los directivos tiene experiencia en otras organizaciones
			Entre 30% y 60% de los directivos tiene experiencia en otras organizaciones
			Más del 60% directivos tienen experiencia en otras organizaciones
		RRHH I.I.II Nivel de Capacitación de Socios Puntos: 3	No lleva la estadística
			Menos del 30% de los socios han sido capacitados por medio de la organización
			Entre el 30% y 60% de los socios han sido capacitados por medio de la organización
			Más del 60% de los socios han sido capacitados por medio de la organización
		RRHH I.I.III. Nivel de Capacitación del Personal Interno Puntos: 3	No corresponde
			Menos del 30% del personal técnico y adm. Tiene formación univ y/terciaria
			Entre el 30% y 60% del personal técnico y adm. Tiene formación univ y/o adm
			Más del 60% del personal técnico y adm tiene formación universitaria y/o adm
	CTA I.II Capacidad Equipo de Gestión Puntos: 10	RRHH I.II.I. Area Administrativa Puntos: 4	Posee 1 y cubre la necesidad de la organización
			Posee 1 y no cubre la necesidad de la organización
			Posee 2 o más y cubre la necesidad de la organización
			Posee 2 o más y no cubre la necesidad de la organización
			No Posee
		RRHH I.II.II Area Técnica Puntos: 3	Posee 1 o mas internos y cubre la necesidad de la organización
			Posee 1 o mas internos y no cubre la necesidad de la organización
			Posee 1 o más externos y cubre la necesidad de la organización
			Posee 1 o más externos y no cubre la necesidad de la organización
			no posee
		RRHH I.II.III Gerente Puntos: 3	Posee full time
			Posee part-time
			no posee

Fuente: Elaboración Propia

Respecto del nivel de formación de RRHH nos encontramos con que más del 70% del personal miembro de Comisiones Directivas tiene como *back up* experiencias de participación en otras organizaciones de la sociedad civil (Gráfico N° XIII). En su mayoría estas experiencias de participación se dan en Centros y/o Cámaras de Comercio, Centros Cooperativos (AFA, ACA, otras), Grupos Empresarios (Grupos CREA), Institutos Tecnológicos (INTA, INTI), Grupos de Emprendedores, Centros Educativos, etc.

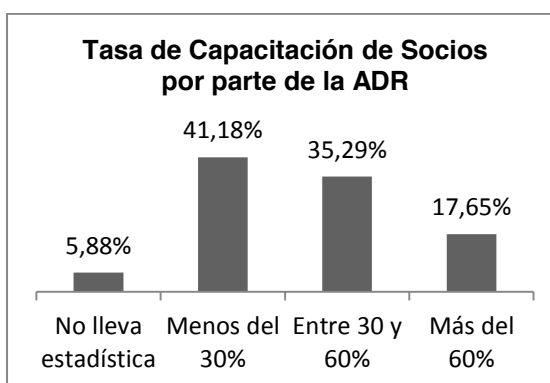
Asimismo, las ADR han desplegado tareas de capacitación sobre diversas temáticas para sus asociados.

Gráfico N° XIII



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico N° XIV

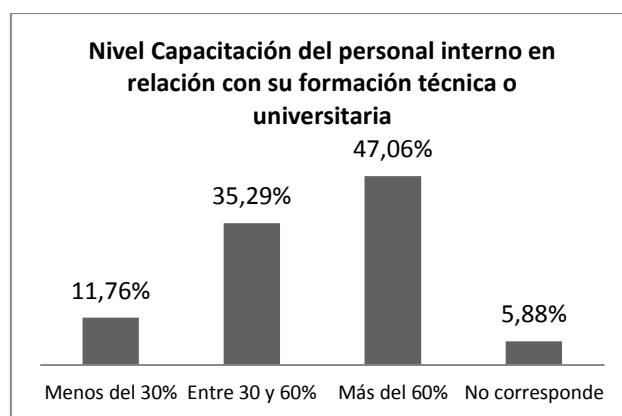


Fuente: Elaboración Propia

En el 17,65% de los casos los servicios de capacitación han llegado a más del 60% de sus asociados. Un 35,29% de las ADR declara haber alcanzado una cobertura de capacitación que alcanza entre el 30 y 60% de sus asociados (Gráfico N° XIV).

En general, podemos reconocer que existe un buen nivel de capacitación del personal interno con relación a su formación técnica y/o universitaria. Aquí hay que marcar que el 47,06 % de las ADR tienen en sus planteles más del 60% de su personal con algún tipo de formación en ese sentido (Gráfico N° XV).

Gráfico N° XV

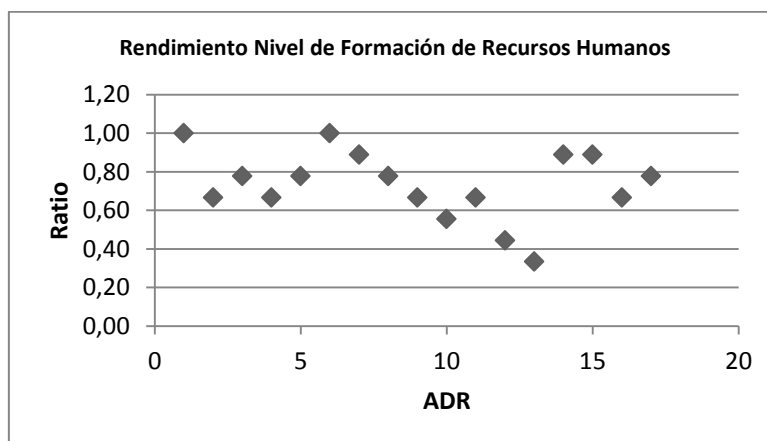


Fuente Elaboración Propia

De acuerdo con los datos analizados podemos extraer como un elemento de interés que 14 de las 17 ADR estudiadas adoptan un ratio respecto del nivel de formación de sus recursos humanos que supera un guarismo de 0,60 al tiempo que 3 (tres) ADR se mantienen por debajo de ese nivel de rendimiento.

Esta categoría se convierte en un elemento de interés respecto de su gravitación dentro del componente RRHH (donde 1 se presenta como rendimiento óptimo).

Gráfico N° XVI

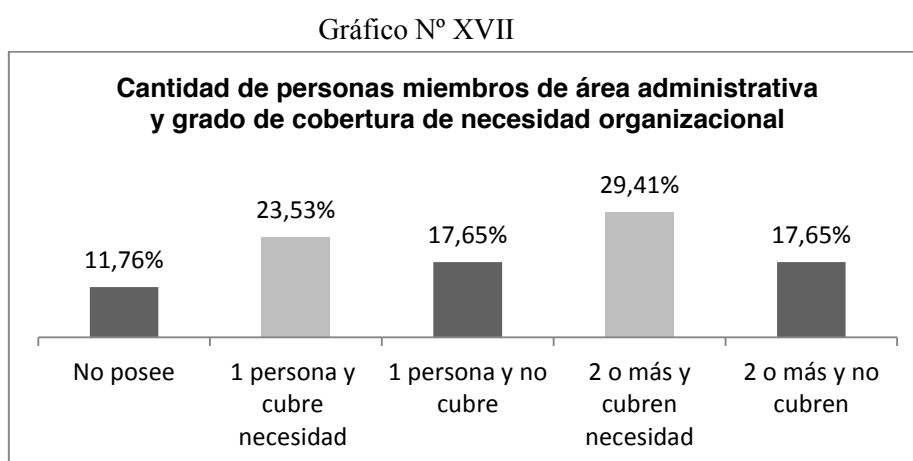


Fuente: Elaboración Propia

Veamos ahora lo que acontece respecto de la segunda categoría que se presenta dentro del componente de RRHH que es la que se relaciona el potencial de capacidad de los equipos de gestión.

Comenzamos por el Área Administrativa de las ADR.

Un 11,76% de las ADR no dispone de personal administrativo. Un 17,65% de las ADR manifiesta tener solo una persona y no cubrir sus necesidades organizacionales y otro 17,65% declara tener 2 (dos) o más puestos administrativos y no cubrir sus necesidades. Si sumamos estos guarismos tenemos que un 47,06% de las ADR es decir 8 de 17, presentan dificultades para cubrir las necesidades administrativas de su organización. Por su parte, el 52,94% restante de los casos manifiesta tener cubierto con el personal disponible sus necesidades (Gráfico N° XVII).



Fuente: Elaboración Propia

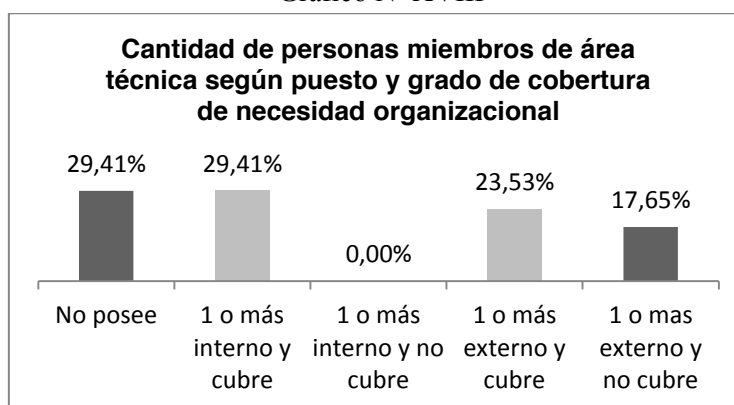
Una situación similar se presenta respecto de las Áreas Técnicas de las ADR (Gráfico N° XVIII), solo que aquí tenemos una situación donde el 29,41% no dispone efectivamente de personal afectado a dicha área y tampoco genera ningún tipo de contratación externa para generar un espacio de cobertura técnica.

Un 17,65% de las ADR contrata personal técnico externo pero no alcanza a cubrir sus necesidades organizacionales.

En aquellos casos donde las ADR declaran cubrir sus necesidades técnicas, se presentan dos tipos de situaciones:

- el 29,41% genera esta cobertura con uno o más miembros que forman parte del staff interno de la organización y,
- el 23,53% cubre esa necesidad contratando por fuera de la organización una o más personas que brindan esos servicios.

Gráfico N° XVIII

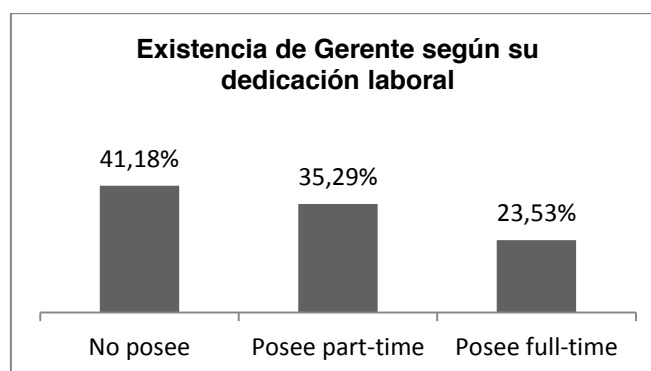


Fuente: Elaboración Propia

El 41,18% de las ADR no dispone de estructuras gerenciales y de aquellas que declaran contar dentro de sus equipos de gestión, el 35,29% manifiesta contratar un gerente de modo *part-time*.

Solo 4 (cuatro) ADR tienen gerentes dedicados laboralmente de modo *full-time* (Gráfico N° XIX).

Gráfico N° XIX

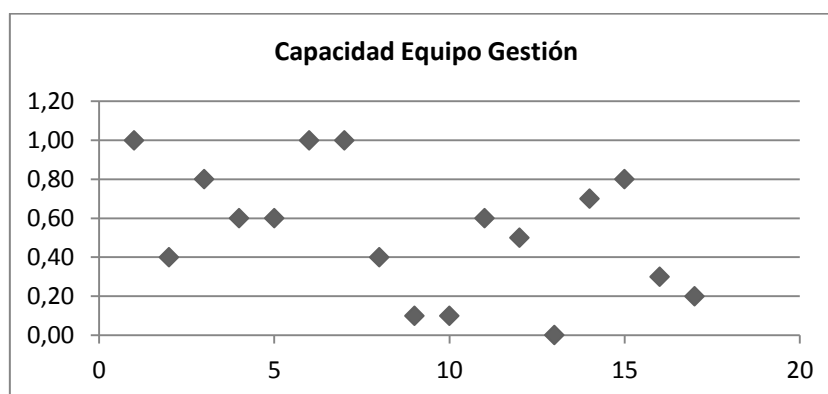


Fuente: Elaboración Propia

Cuando analizamos la segunda categoría del componente de RRHH que intenta relevar la capacidad instalada que tienen las ADR respecto de las capacidades de sus equipos de gestión (administrativa, técnica, gerencial) relevamos que la contribución al componente resulta muy dispar dentro del panel de organizaciones estudiadas.

De este modo, 7 (siete) organizaciones presentan ratios de rendimiento menores a 0,50 y si tomamos ratios iguales o menores a 0,60 el número asciende a 11 (once) organizaciones (Gráfico N° XX).

Gráfico N° XX



Fuente: Elaboración Propia

Las ADR y las posibilidades de transformación de los ambientes productivos. Capital Material y Financiero.

En general suele aceptarse que la disponibilidad de capital material y financiero se comporta como un factor de peso en la medida que otorga una cierta “capacidad de fuego” a las organizaciones con el objetivo de llevar adelante su actividad dentro de los diversos campos en que estas despliegan su actividad.

El tratamiento de este punto merece una atención particular puesto que se entrecruza con otros temas a los que hemos hecho alusión. Como hemos analizado, buena parte de la historia institucional, sobre todo la “etapa de nacimiento” de las ADR se remonta a procesos de crisis, principalmente socio-económicas (con incidencia en los sistemas productivos típicos, por ejemplo: ganadería) y medioambientales (sequías o inundaciones) de alto impacto territorial. Estos hechos han marcado una fuerte diferenciación en el conglomerado de ADR, puesto que en ciertos casos significaron la posibilidad de recepción de fondos destinados como paliativos para afrontar esas crisis. Más allá de estas diferencias, es importante generar un análisis para detectar el comportamiento global del componente respecto de su incidencia en la capacidad de la organización.

Sobre los recursos físicos

Consideramos como recursos físicos de las ADR todos los bienes tangibles, en poder de estas, que son susceptibles de ser utilizados para el logro de los objetivos de la misma. Ejemplos de recursos físicos son:

- bienes inmuebles: oficinas, terrenos, etc;
- maquinarias; automóviles
- material de oficina: computadoras, escritorios, muebles, impresoras, teléfonos,

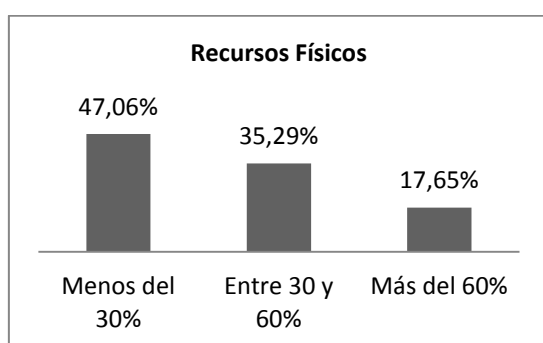
Entendemos que la administración debe velar por la calidad, cantidad y el tipo de recursos físicos que disponen las organizaciones. Es fundamental tener en cuenta el costo de oportunidad de los mismos. Por ejemplo, tener un amplio stock de recursos físicos puede ser una fortaleza si se espera una alta demanda de servicios.

Cuando analizamos la relación entre los recursos disponibles de la organización sobre aquellos recursos que son considerados necesarios para llevar adelante la gestión operativa nos encontramos con que el 47,06% de las ADR manifiesta disponer con menos del 30 % de recursos necesarios, un 35,29 % declara que cuenta con un porcentaje de entre el 30 y 60% y solo el 17,65 % de las ADR entiende que cuenta con más del 60% de los recursos necesarios para llevar adelante sus gestión (Gráfico N° XXI)

Ahora bien es interesante cotejar este dato, con el que referencia la propiedad de estos recursos físicos. Aquí no encontramos con que solo el 41,18% de las ADR mantiene más 60% de sus bienes en su propiedad (Gráfico N° XXII)

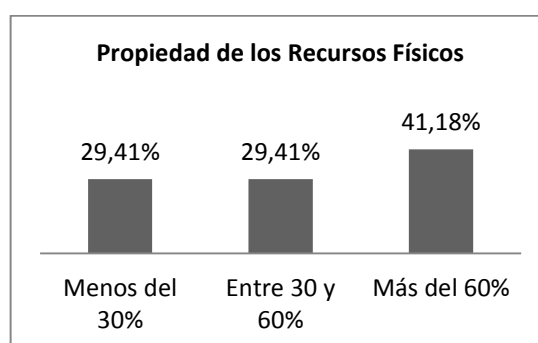
Por su parte un 29,41 % de las ADR tiene en propiedad entre un 30 y un 60 % de sus bienes disponibles.

Gráfico N° XXI



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico N° XXII



Fuente: Elaboración Propia

Identificación de capacidades de gestión financiera.

Cuando revisamos la historia de financiamiento de cada una de ellas, una de las principales variables que explica la intensidad y volumen del financiamiento direccionado hacia las ADR se circunscribe también con causales de crisis. Sabemos

que las decisiones políticas se explican a partir de problemas que se constituyen en objetos de acción pública. En este caso los estímulos al fondeo, provienen principalmente de este tipo de situaciones.

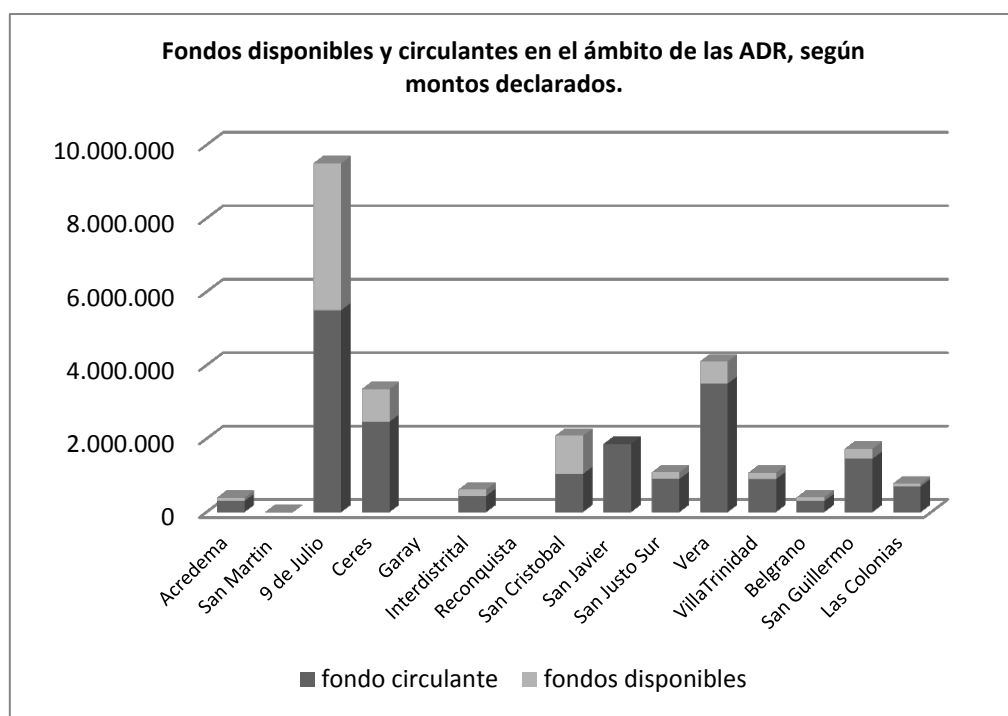
Los mecanismos de financiamiento mayoritariamente utilizadas desde el surgimiento de las ADR son:

- a) Subsidios provinciales
- b) Subsidios nacionales

Según datos relevados a partir de fuentes secundarias disponibles en la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Producción, podemos estimar que el volumen de recursos distribuidos a partir de los mecanismos de financiamiento utilizados ronda los \$36.000.000⁸⁴ (Gráfico N° XXIII) .

A partir de lo declarado por las ADR pudimos establecer los montos disponibles y circulantes con que estas cuentan en la actualidad, extrayendo como conclusión parcial la positiva dotación de recursos que se encuentran “circulando” dentro de los sistemas territoriales.

Gráfico N° XXIII



Fuente: Elaboración Propia según datos obtenidos de Programa de Fortalecimiento de Asociaciones para el Desarrollo Regional de la Provincia de Santa Fe. Año 2010

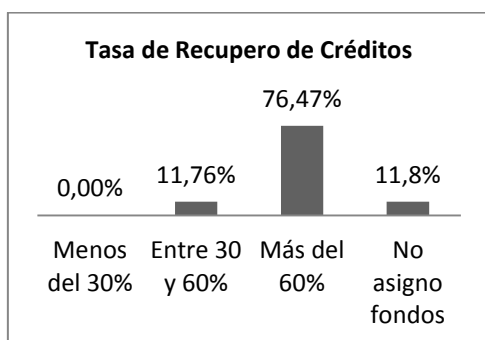
⁸⁴ En el Gráfico N° XXIII no se detallan los fondos de las ADR Garay y ADR Reconquista pero esta cifra pondera los diversos desembolsos que se hicieron a estas ADR.

Cada ADR ha fijado diversos criterios para ejecutar sus líneas de financiamiento, identificando: montos mínimos y máximos de préstamos, exigiendo condiciones de adhesión en calidad de asociado a la ADR en un 53,4% de los casos y solicitando diversos requisitos legales como garantías propietarias, reales, de terceros, personales o bien entregando sus préstamos a sola firma.

Cabe aclarar que en el caso de los subsidios, sobre todo aquellos que se otorgan en épocas de emergencia se disponen otros criterios de asignación estableciéndose ellos a partir de resoluciones ministeriales que pueden definir el marco reglamentario y los criterios totales o parciales de asignación para cada situación.

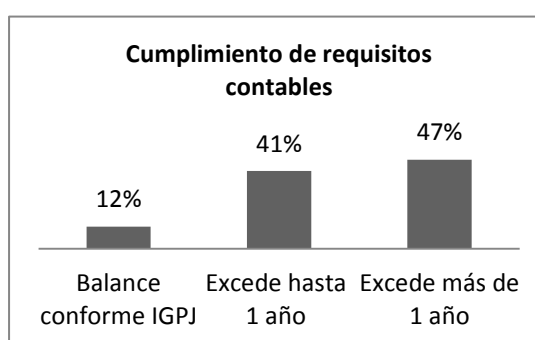
En general, la tasa de recupero de créditos es alta, el 76,47% de las ADR mantiene tasas superiores al 60% (Gráfico N° XXIV). Hay dos ADR que al momento de cierre de este trabajo no habían asignado ningún tipo de crédito a algún sector productivo.

Gráfico N° XXIV



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico N° XXV



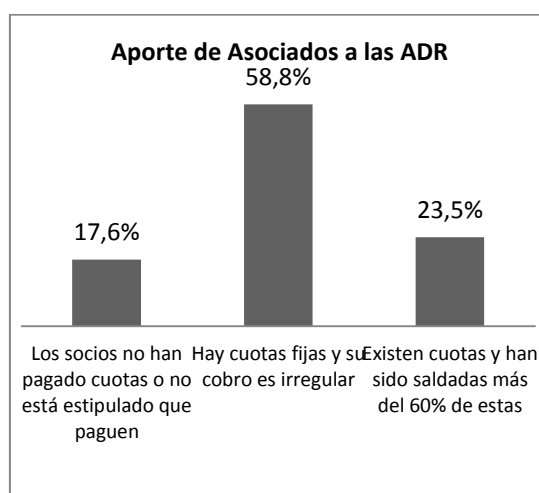
Fuente: Elaboración Propia

Si bien el dato anterior se comporta como un aspecto positivo, en la medida que indica cierta capacidad de gestión por parte de las ADR, cuando analizamos el nivel de cumplimiento de requisitos contables (Gráfico N° XXV) que registramos en base al número de libros contables llevados por la organización y el número de libros establecidos como obligatorios y auxiliares, encontramos que el 47% de las ADR excede en más de un año la presentación formal de sus balances ante la Inspección General de Personas Jurídicas. Un 41% excede hasta un año ese requisito y solo el 12% de las ADR se encuentran ajustadas a la normativa vigente.

Este hecho tiene una doble incidencia. Por un lado, aquellas ADR que no están ajustadas administrativamente a este punto, no tienen posibilidades de recibir nuevos desembolsos por parte del gobierno provincial y nacional, por lo que deben cumplimentar su déficit. Y por otro lado, y esto es tal vez el punto más crítico, estos

guarismos ponen en evidencia que los niveles de rendición de cuentas son bajos lo que debilita los procesos de *accountability* de las ADR. La cuestión de la rendición de cuentas se torna relevante además puertas adentro de la organización. Esto es así porque un número importante de ADR (el 82,30%) ha establecido cuotas que se computan como aportes de sus asociados. Más allá de que su cobro sea irregular (Gráfico N° XXVI) la baja capacidad de rendición parecería no estar comportándose como un incentivo organizacional tendiente a consolidar el capital social organizacional.

Gráfico N° XXVI

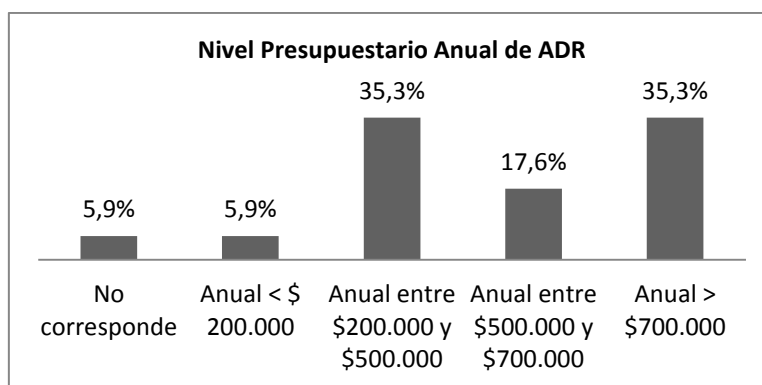


Fuente: Elaboración Propia

Respecto de los niveles presupuestarios anuales, un 35,3% de las ADR mantiene niveles superiores a los \$ 700.000 para su funcionamiento. Mientras un 17,6% declara valores de entre \$500.000 y \$700.000 (Gráfico N° XXVII).

El cuadro general indica que los niveles presupuestarios de disponibilidad anual son bajos. En algunas ADR que han sido fondeadas y que disponen de un flujo rotatorio de ingresos mayor, disminuye su incidencia y posibilita mayor flexibilidad operativa.

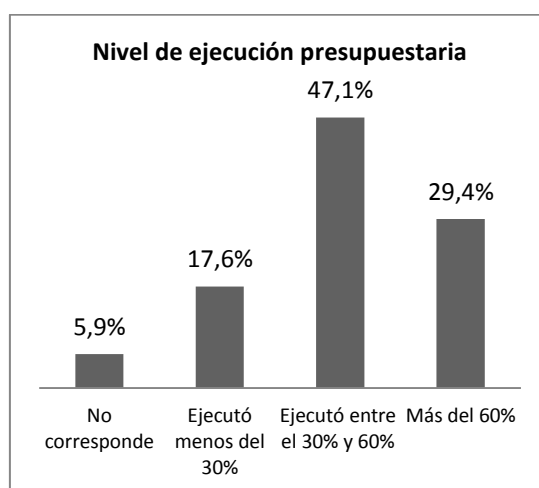
Gráfico N° XXVII



Fuente: Elaboración Propia

Cuando analizamos los niveles de ejecución presupuestaria de las ADR (que se establecen en función del monto de recursos ejecutados y el monto de recursos presupuestados en 2010) identificamos que solo 5 (cinco) ADR, es decir el 29,4% ejecutó más del 60% de sus recursos disponibles, al tiempo que un 47,1% mantuvo una ejecución de entre el 40 y 60% (Gráfico N° XXVIII).

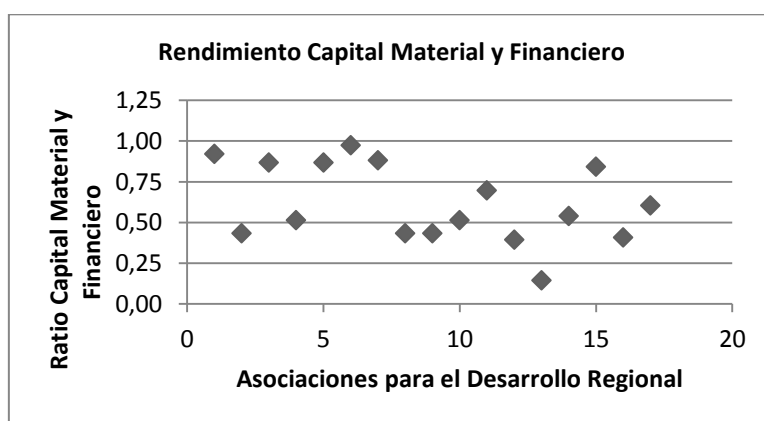
Gráfico N° XXVIII



Fuente: Elaboración Propia

En el Gráfico N° XXIX que sigue representamos el rendimiento que presentan las ADR con relación a las variables agregadas que conforman el componente Capital Material y Financiero.

Gráfico N° XXIX



Fuente: Elaboración Propia

De la presentación de estos datos se desprende que:

- 8 organizaciones presentan rendimientos bajos, ubicándose en un rango de entre 0 a 0,5

- 3 organizaciones se encuentran en un rango de rendimiento medio de entre 0,5 y 0,75, y
- 6 organizaciones se ubican en un rango de rendimiento alto entre 0,75 y 1.

De este modo, se desprende que el 65% de las ADR presentan rendimientos medio-bajos que afectarán sensiblemente el nivel de capacidad organizacional.

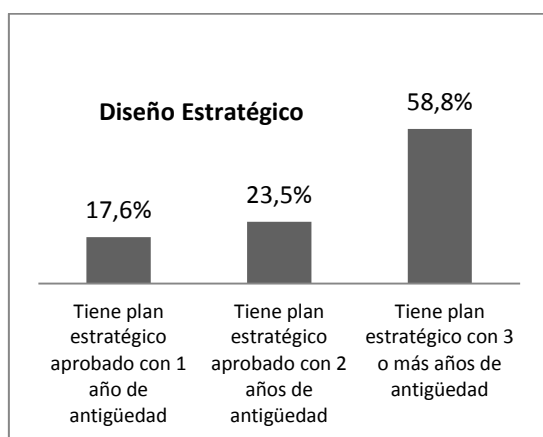
La actividad estratégica de las ADR

Se ha identificado que unos de los componentes relevantes para una organización vinculada con la temática del desarrollo es demostrar el nivel de actividad estratégica.

Hemos destacado que para el Ministerio de Producción las ADR deben cumplimentar una serie de requisitos formales dentro de los cuales la disponibilidad de un plan estratégico de actuación se comporta como esencial.

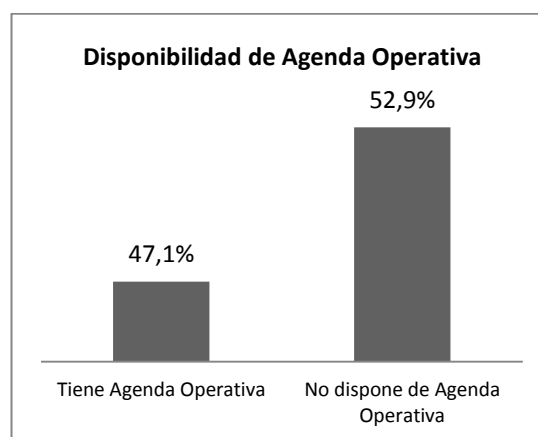
Cuando revisamos el panel de ADR en la provincia identificamos que casi el 60% de las organizaciones tiene un plan estratégico que presenta una antigüedad mayor o igual a 3 (años). En el 23,5% de los casos se verifica un antigüedad de 2 (dos) años y solo el 17,6%, es decir solo 3 ADR tienen un plan estratégico actualizado (Gráfico N° XXX)

Gráfico N° XXX



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico N° XXXI



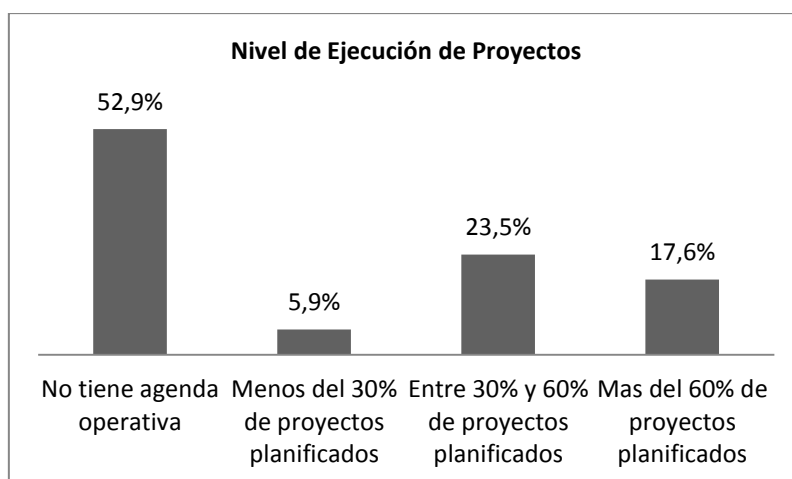
Fuente: Elaboración Propia

Ahora bien, atendiendo que la capacidad de disponer de planes actualizados obliga cierta movilización de recursos (humanos, técnicos, materiales, etc.) encontrábamos en la figura de una Agenda Estratégica anual, una herramienta con capacidad para orientar los procesos de intervención territorial sin la necesidad de recurrir a procesos de planeamiento más complejos.

De nuevo en este caso identificamos que el 47, 1% de las ADR (ocho), despliegan su actividad a partir de un agenda operativa, que en su mayoría es aprobada por las Comisiones Directivas de estas organizaciones (Gráfico N° XXXI).

Un dato que resulta significativo analizar es que en el contexto de las ADR que tienen agenda operativa, se evidencia un bajo nivel de ejecución de proyectos. Solo un 17,6% de las mismas tienen ejecutado en el último año más del 60% de su Agenda Operativa (Gráfico N° XXXII).

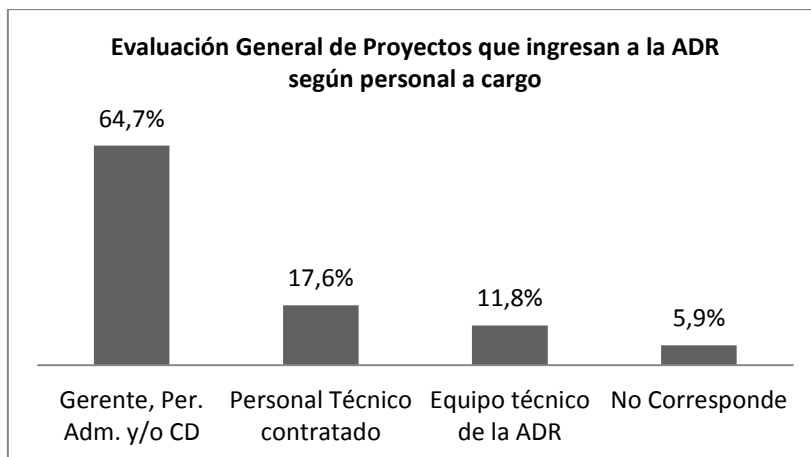
Gráfico N° XXXII



Fuente: Elaboración Propia

Una consideración relevante que debe hacerse es la que nos indica respecto de quiénes son los encargados de dar entrada a un proyecto/idea que solicita financiamiento por parte de una ADR. Mayoritariamente la tarea de evaluación de nuevos proyecto recae sobre el Gerente, Personal Administrativo y/o las Comisiones Directivas de las organizaciones.

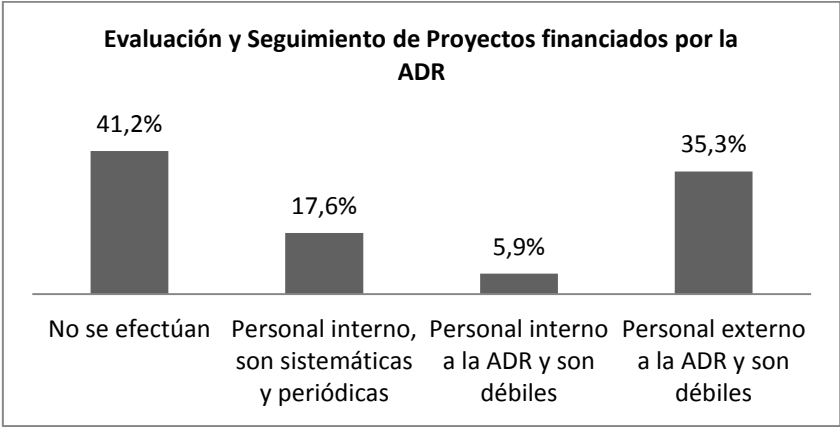
Gráfico N° XXXIII



Fuente: Elaboración Propia

Resulta estratégico ver lo que acontece con aquellos proyectos que acceden al financiamiento de las ADR. Un 41,2% de las mismas no genera procesos de evaluación y seguimiento (Gráfico N° XXXIV).

Gráfico N° XXXIV

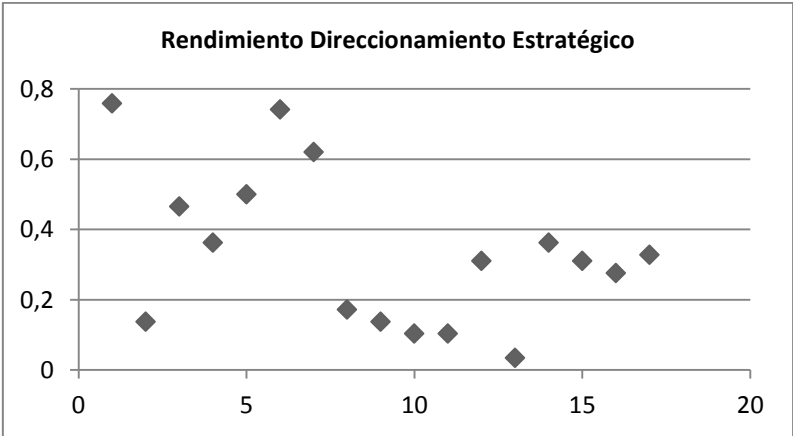


Fuente: Elaboración Propia

Un 17,6% manifiesta hacer sistemática y periódicamente esos procesos con personal interno. Un 5,9% los hace débilmente con personal interno, mientras que el 35,3 % los efectúa débilmente con personal externo.

Este punto es crítico, porque demuestra que las ADR no tienen una capacidad de seguimiento técnico con respecto a los proyectos que financian, lo que puede llegar a configurarse como una deficiencia organizacional para dar respuestas a cierto tipo de problemáticas que pudieran llegar a tener los emprendimientos asistidos.

Gráfico N° XXXV



Fuente Elaboración Propia

Cuando se analiza el componente de Direccionamiento Estratégico agregado de las organizaciones vemos que 14 organizaciones tienen un rendimiento inferior a 0,5 y que

las 3 (tres) restantes del panel analizado se posicionan entre 0,5 y 0,8 lo que evidencia una baja capacidad organizacional en este componente.

Bajo este punto de vista y cruzando este dato con el de la alta tasa de recupero que presentan las ADR; pareciera haber una tendencia hacia un tipo de estrategia que privilegia más el control del recursos presupuestario (hecho importante por cierto) pero que descuida o pone en un segundo plano la capacidad de seguimiento técnica como un servicios de alto valor agregado de la organización.

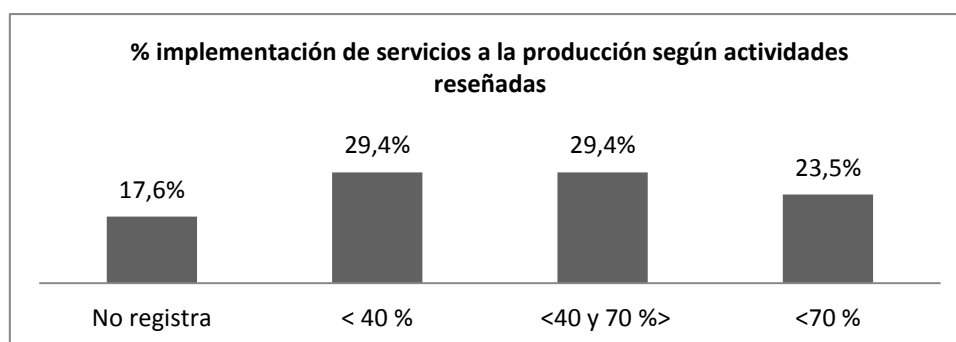
La Actividad Operacional de las ADR.

En este punto haremos una lectura de los principales guarismos obtenidos respecto de la actividad operacional de las ADR.

Cuando medimos el número de servicios de apoyo a la producción que las ADR han implementado, sobre el total que debería haber implementado de acuerdo a su último plan estratégico territorial, agenda operativa o líneas de trabajo encontramos que:

- El 17,6 % de las ADR no lleva registros de esta actividad
- El 29,4% implementa menos del 40% de los servicios reseñados
- Un 29,4% implementa entre un 40 y un 70% de los servicios planteados en sus planificaciones y solo
- El 23,5% implementa más del 70%.

Gráfico N° XXXVI

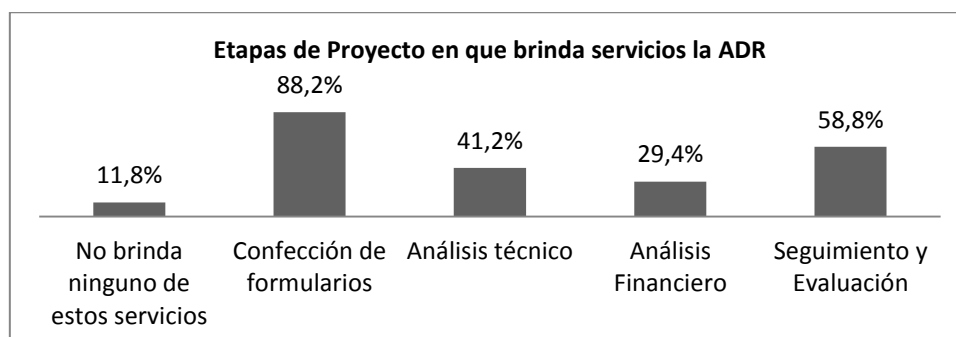


Fuente: Elaboración Propia

Continuando con el análisis de las etapas en que las ADR brindan servicios, encontramos en el 88,2% ayudan a los beneficiarios con la confección de formularios de presentación de proyectos. Un 41,2% ayuda a los emprendedores con el análisis técnico de la propuesta y un 29,4% asiste en el análisis financiero (Gráfico N° XXXVII).

Diez organizaciones (el 58,8%), intentan hacer procesos de seguimiento y evaluación de los proyectos, aunque como vimos en el apartado de direccionamiento estratégico, estos procesos son mayoritariamente débiles.

Gráfico N° XXXVII

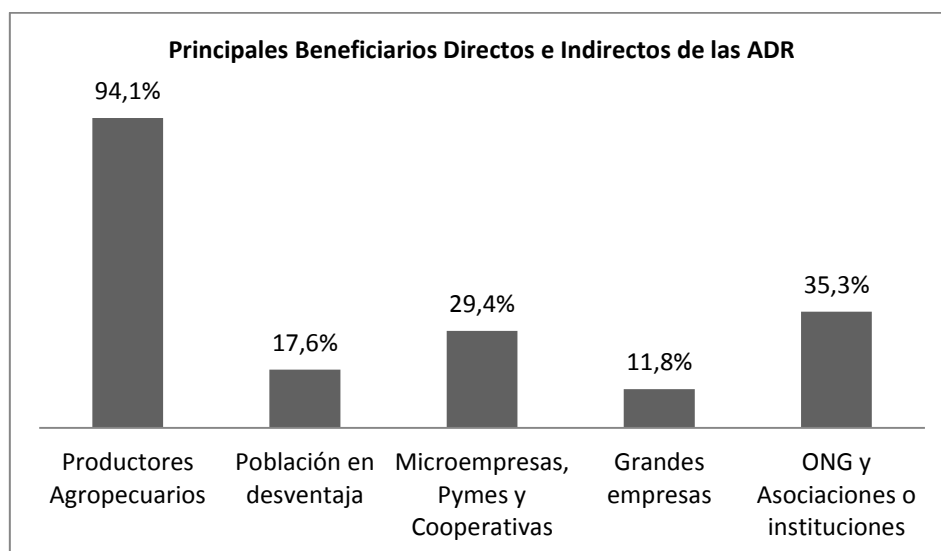


Fuente: Elaboración Propia

Analizando ahora las diversas poblaciones objetivo de los servicios que prestan las ADR encontramos que:

- en el 94,1% de los casos, las ADR otorgan servicios a Productores Agropecuarios
- un 35,3 % de las ADR trabaja con asociaciones (ej, micro-emprendedores) y/u otros tipo de organizaciones
- un 29,4% atiende Micro-empresas, pymes y/o cooperativas

Gráfico N° XXXVIII

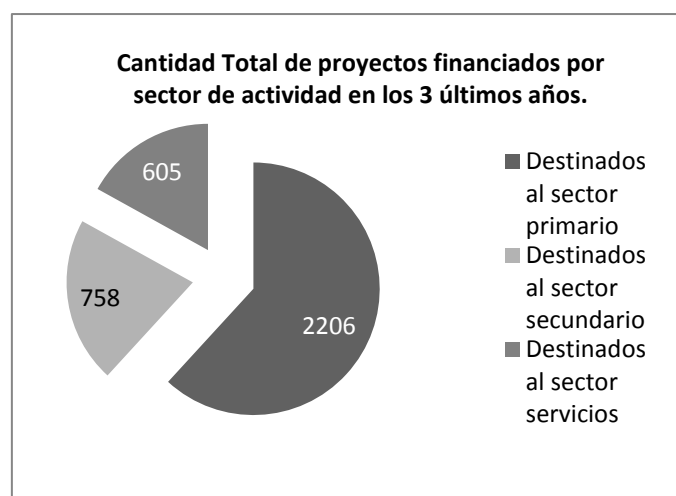


Fuente: Elaboración Propia

Cuando cotejamos estos datos con el peso que adquieren los proyectos financiados discriminados por sector nos damos cuenta que efectivamente el sector primario es el

destino mayoritario de los recursos puestos al servicio del apoyo al desarrollo (Gráfico N° XXXIX).

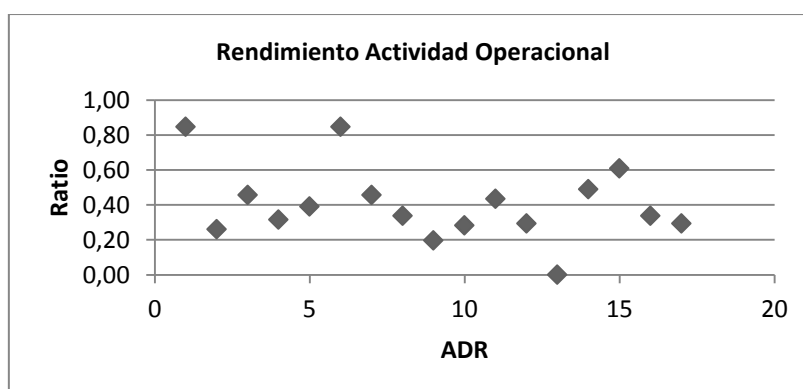
Gráfico N° XXXIX



Fuente: elaboración propia según datos del Ministerio de Producción

Finalmente cuando revisamos los rendimientos del componente Actividad Operacional (Gráfico N° XL) nos encontramos con que 15 ADR se colocan por debajo de un rendimiento de 0,60; mientras solo dos organizaciones se posicionan por encima de 0,8.

Gráfico N° XL



Fuente: Elaboración Propia

Los atributos de relacionalidad de las ADR: explorando la red.

Se ha destacado que uno de los aspectos estratégicos para la construcción de entornos innovadores focalizados en la promoción del desarrollo pasa por el nivel de “enredamiento” que presentan los actores. De acuerdo con las posturas estilizadas se espera que las ADR sean actores territoriales con capacidad de articular estrategias de actuación a partir de las cuales se puedan generar y gestionar dinámicas de trabajo compartido y de modo flexible. Uno de los argumentos de peso que se utilizó al

momento de promocionar su surgimiento de estos actores lo constituyó el carácter flexible (y por ende poco burocrático) de estas estructuras.

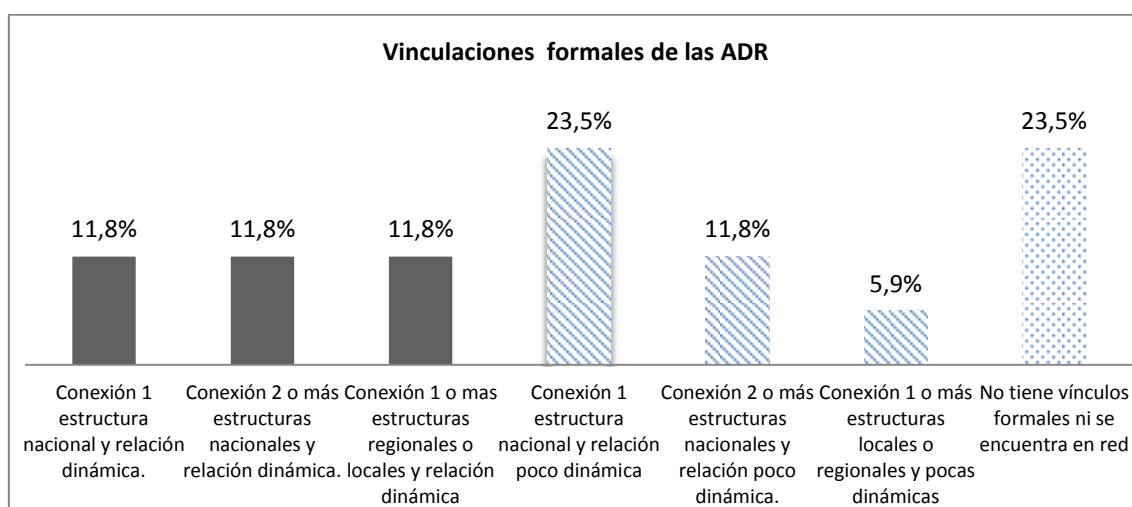
Cuando exploramos el número de afiliaciones formales y la dinámica de relaciones que tienen las ADR frente a otras organizaciones, encontramos que en general existe una baja relacionalidad formal.

Un 23,5% de las ADR no mantiene ningún tipo de vínculo formal con otra organización ajena a su estructura.

Otro 23,5% tiene una única relación formal pero sus vinculaciones son poco dinámicas.

Mientras tanto un 11,8% declara tener relaciones formales débiles (Ver gráfico N° XLI)

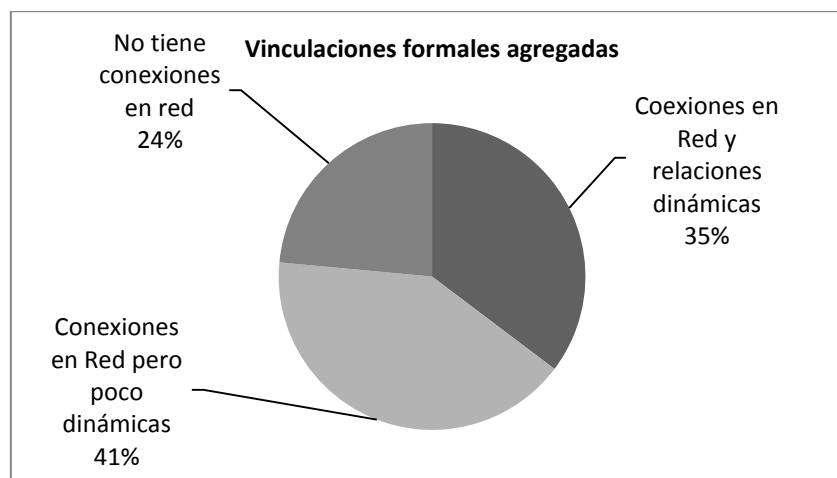
Gráfico N° XLI



Fuente: Elaboración Propia

Si sumamos aquellos casos donde hay relaciones formales pero son poco dinámicas llegamos a un 41,2%.

Gráfico N° XLII



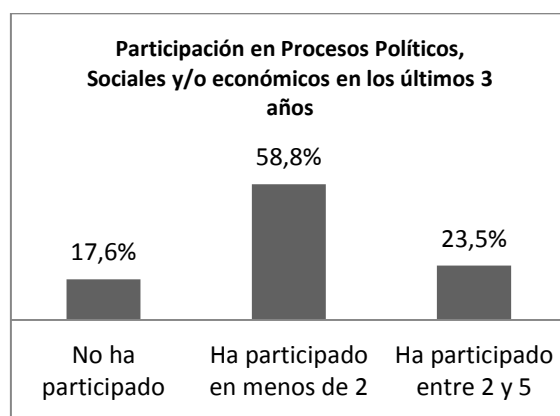
Fuente: Elaboración Propia.

Si a esto adicionamos el 23,5% que no mantiene ningún tipo de relación formal vemos que solo el 35,3% de la ADR tiene vínculos formales y dinámicos con otros actores (Gráficos N° XLII).

Cuando analizamos la participación de las ADR en distintos procesos de índole político, social y/o económico tales como Planes Estratégicos Locales y/o regionales, procesos de planificación participativa generados por alguna entidad local, regional, provincial y/o nacional, o cualquier otra instancia similar vemos que:

- el 17,6% no ha participado en ningún evento de este tipo,
- el 58,8 % participó en menos de dos eventos y
- el 23,5 % ha participado en más de dos eventos (Ver Gráfico N° XLIII)

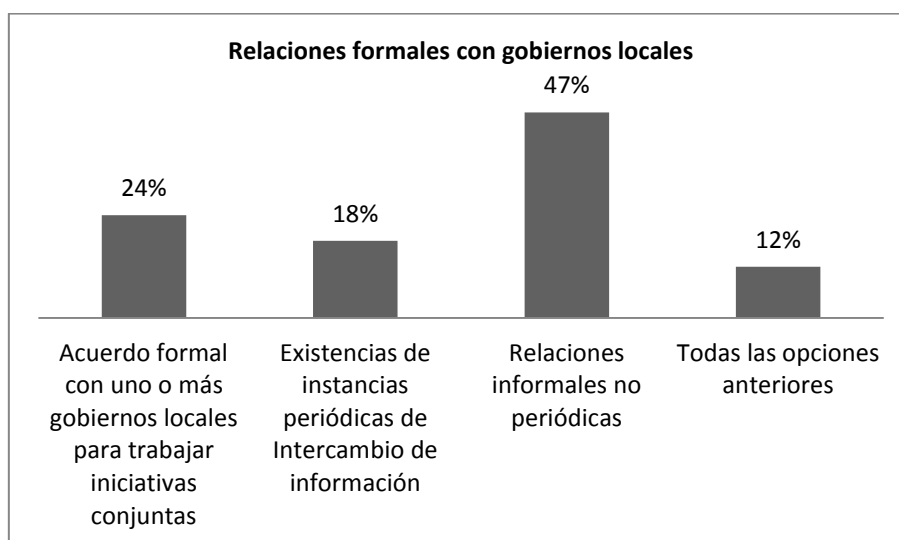
Gráfico N° XLIII



Fuente: Elaboración Propia

De modo complementario, debemos señalar que un 47% de las ADR mantiene relaciones informales con gobiernos locales pero estas no son periódicas.

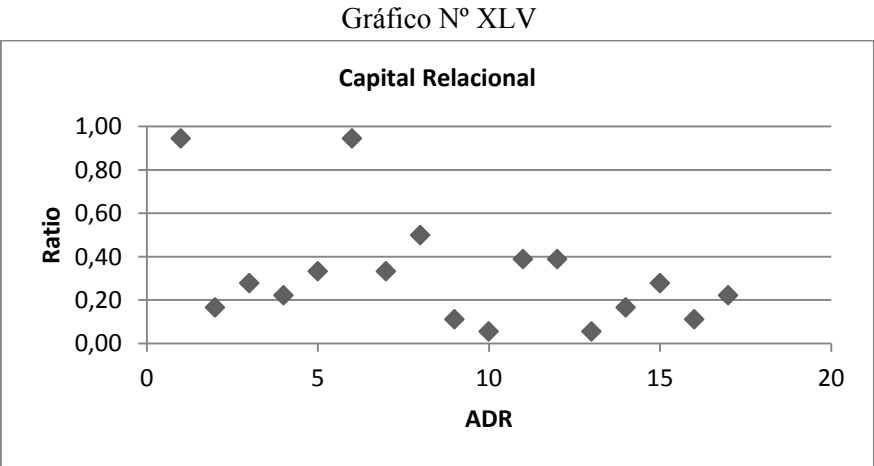
Gráfico N° XLIV



Fuente: Elaboración Propia

Un 24 % de la ADR tiene acuerdo formalizados de trabajo sobre ciertas iniciativas conjuntas con gobiernos locales, un 18% genera instancias de intercambio periódicamente y un 12% desarrolla todos los modos de vinculación expresados anteriormente (Gráfico N° XLIV).

Analizando entonces los datos agregados del componente tenemos que nuevamente 15 (quince) organizaciones presentan rendimientos ubicados por debajo de 0,60 y solo 2 (dos) están ubicados por encima de 0,80.



Fuente: Elaboración Propia

Una vez analizados los componentes de la Matriz de Capacidad Organizacional de modo desagregado, avanzamos en el próximo apartado midiendo la incidencia que cada uno de ellos tiene respecto del índice de capacidad para el panel de organizaciones.

CAPITULO VIII

COMPONENTES AGREGADOS E INCIDENCIA RELATIVA DENTRO DE LA MATRIZ DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL DE LAS ADR.

Análisis de Rendimientos e incidencias.

En esta sección presentamos los resultados agregados de la Matriz de Capacidad Organizacional para el panel de organizaciones que componen la plataforma de Asociaciones para el Desarrollo Regional en la Provincia de Santa Fe.

En el Cuadro N° XXXIII describimos los seis componentes que componen la matriz y los ratios alcanzados por componente en cada organización. Sobre el margen derecho de la tabla se ubican los rendimientos de cada ADR (la presentación gráfica de los rendimientos desagregados por ADR presentados en modo radial pueden ser revisados en Anexo N°).

Cuadro N° XXXIII. Datos de rendimiento .MCO/ADR

ADR	Capital Social	Ratio/Comp.	Capital Humano	Ratio/Comp.	Capital Material	Ratio/Comp.	Activos Estratégicos	Ratio/Comp.	Actividad Operacional	Ratio/Comp.	Capital Relacional	Ratio/Comp.	Total	Ratio/Total
Ceres-Hersilia	20	0,95	19	1,00	35	0,92	30	0,77	39	0,85	17	0,94	160	0,8839779
Interdistrital	14	0,67	10	0,53	16,5	0,43	8	0,21	9	0,20	3	0,17	60,5	0,33425414
San Cristóbal	16	0,76	15	0,79	33	0,87	17,5	0,45	21	0,46	5	0,28	107,5	0,59392265
Villa Trinidad	14	0,67	12	0,63	19,5	0,51	13,5	0,35	14,5	0,32	4	0,22	77,5	0,4281768
San Guillermo	17	0,81	13	0,68	33	0,87	18,5	0,47	15	0,33	6	0,33	102,5	0,56629834
Reconquista	19	0,90	19	1,00	37	0,97	31,5	0,81	36	0,78	17	0,94	159,5	0,88121547
9 de Julio	17	0,81	18	0,95	33,5	0,88	26	0,67	18	0,39	6	0,33	118,5	0,65469613
San Javier	8	0,38	11	0,58	16,5	0,43	9	0,23	11,5	0,25	9	0,50	65	0,35911602
Garay	9	0,43	7	0,37	12,5	0,33	6	0,15	9	0,20	2	0,11	45,5	0,25138122
Norte San Justo	3	0,14	5	0,26	9	0,24	2	0,05	1	0,02	0	0,00	20	0,11049724
Norte La Capital	14	0,67	3	0,16	15	0,39	6	0,15	15	0,33	0	0,00	53	0,29281768
Belgrano	8	0,38	9	0,47	15	0,39	11	0,28	13,5	0,29	7	0,39	63,5	0,35082873
San Martín	5	0,24	3	0,16	5,5	0,14	2	0,05	0	0,00	1	0,06	16,5	0,09116022
Las Colonias	15	0,71	15	0,79	29,5	0,54	14,5	0,37	22,5	0,49	3	0,17	99,5	0,54972376
Vera	16	0,76	16	0,84	32	0,84	16	0,41	28	0,61	5	0,28	113	0,62430939
Monte Vera	13	0,62	9	0,47	15,5	0,41	10	0,26	15,5	0,34	2	0,11	65	0,35911602
Castellanos	16	0,76	9	0,47	23	0,61	11,5	0,29	13,5	0,29	4	0,22	77	0,42541436

Fuente: Elaboración Propia

Una vez procesados los datos globales de la Matriz de Capacidad Organizacional encontramos que hay dos organizaciones (ADR Reconquista y ADR Ceres-Hersilia) que presentan rendimientos por encima de 0,8. Hay 3 (tres) ADR (San Cristóbal, Vera y 9 de Julio) que se encuentran con índice de capacidad que se ubica en la franja de 0,6; mientras el resto de las ADR se colocan en rendimientos menores a 0,6.

Estos ratios nos indican en primer lugar la existencia de una plataforma organizacional en extremo heterogénea y con brechas de rendimiento muy amplias.

Dejando de lado momentáneamente las características contextuales (tanto las económico-políticas como las político-institucionales), que efectivamente han tenido una influencia relativa importante en la estructuración de estas heterogeneidades, cabe revisar los niveles de incidencia que para el panel estudiado presenta cada componente respecto de la capacidad organizacional de las ADR.

Un modelo interpretativo de incidencias y capacidades.

Para cada componente de la MCO hemos generado un gráfico de dispersión (Gráfico N° XLVI) en el que identificamos 4 (cuatro) áreas que miden la incidencia del componente (C) sobre el nivel de capacidad organizacional (CO) alcanzado por cada ADR⁸⁵. Cada Área representa un escenario organizacional que puede ser caracterizado como:

- Escenario I: Área de Ineficiencia e Ineficacia = Baja Incidencia C /Baja CO.
- Escenario II: Área de Eficacia y Baja Eficiencia = Alta CO y Baja incidencia C.
- Escenario III: Área de Eficiencia y Baja Eficacia = Alta incidencia C y Baja CO.
- Escenario IV: Área de Eficiencia y Eficacia = Alta incidencia de C y Alta CO.

El Escenario IV se plantea como el óptimo en la medida que la organización presenta una alta capacidad organizacional y hace una administración eficiente del componente.

Gráfico N° XLVI

**Áreas de Capacidad Organizacional y
nivel de incidencia de componentes.**

Componente (C)	AREA DE EFICIENCIA Y BAJA EFICACIA	AREA DE EFICIENCIA Y EFICACIA
	Alta incidencia C Baja CO	Alta incidencia C Alta CO
	AREA DE INEFICIENCIA E INEFICACIA	AREA DE EFICACIA Y BAJA EFICIENCIA
	Baja incidencia C Baja CO	Baja incidencia C Alta CO
	Capacidad Organizacional (CO)	

Fuente: Elaboración Propia

⁸⁵ En la presentación gráfica cada ADR, 17 en total, se representa con un punto (gráfica de dispersión). El lector encontrará en ciertos gráficos un número menor de puntos representados. El motivo de ello es que pueden encontrarse superpuestas dos ADR en las mismas coordenadas de puntuación.

Análisis agregado de componentes.

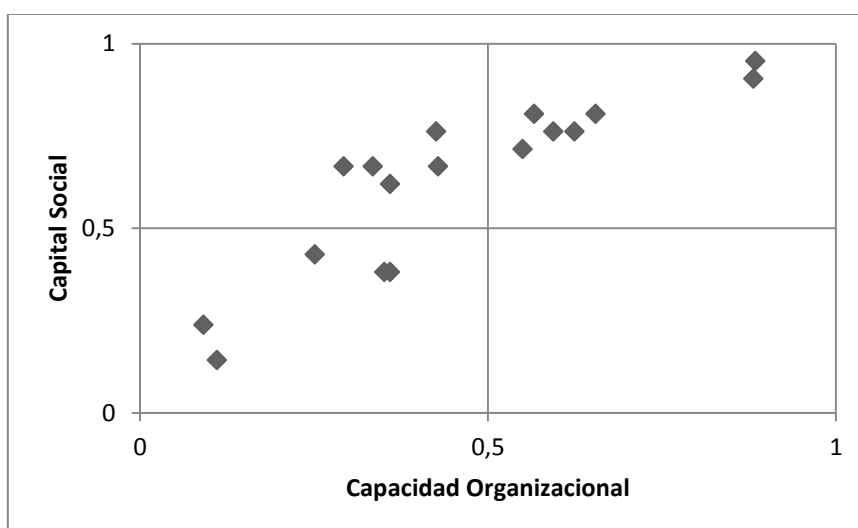
A partir del Componente del **Capital Social** hemos tratado de buscar la forma de representar ciertos aspectos de los activos sociales de la organización respecto de su dinámica en la estructura de funcionamiento de la organización y el nivel de asociatividad alcanzado por las mismas. Según podemos interpretar a partir de los datos del panel, la incidencia del componente sobre la capacidad organizacional es baja para el caso de 5 ADR, ubicándose en rendimientos menores a 0,5. Se presentan 5 casos de ADR que tienen ratios de CO menores a 0,5 pero una incidencia de C alta. Mientras que 7 (siete) ADR se encuentran en el Área de eficiencia y eficacia.

Los casos en los que se presenta una baja incidencia del componente presentan:

- bajos niveles de representación sectorial en sus juntas directivas,
- baja cadencia (entendida como repetición regular) en la generación de asambleas y reuniones de Comisión Directiva, acompañada de bajos niveles de participación en los órganos de representación y dirección; y,
- desempeño pobre respecto de la capacidad de retener asociados y mantener criterios de adhesión acordes al objeto social de la organización.

Gráfico N° XXVII

Incidencia del Componente Capital Social respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.



Fuente: Elaboración Propia

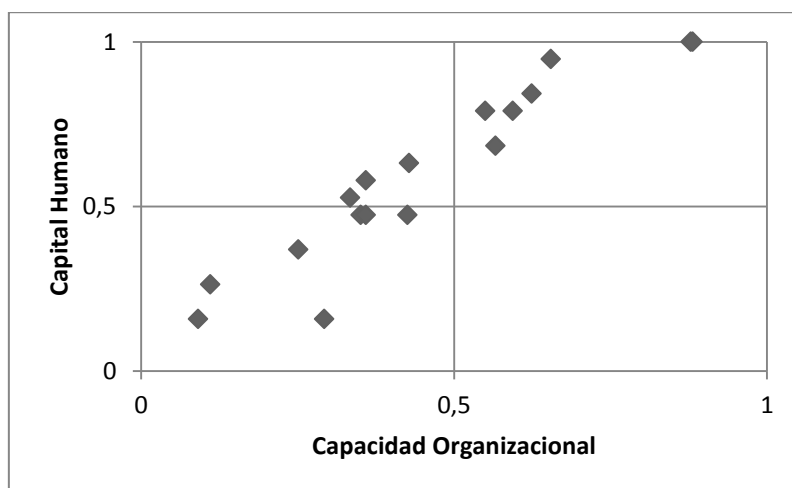
Se distingue un segundo escenario en el que se encuentran organizaciones en las que se expresa una incidencia mayor del componente pero que globalmente manifiestan una baja

capacidad organizacional. En estos casos estamos en presencia de organizaciones con un área de eficiencia respecto del uso de su capital social pero que globalmente no alcanzan buenos rendimientos en términos de su CO.

Finalmente encontramos un grupo de organizaciones que presentan una mejor relación de C/CO que se ubican en el escenario IV, y donde se manifiesta claramente que dos ADR se despegan de este grupo con guarismos cercanos a una relación 1/1 que en nuestra matriz representan el rendimiento óptimo (Gráfico N° XLVII).

Desde el punto de vista del componente **Capital Humano** (Gráfico N° XLVIII) identificamos que 7 (siete) se encuentran en el área de ineficiencia e ineficacia presentando una baja incidencia del componente C así como también una baja CO. Vemos también casos de organizaciones que presentan ratios de baja CO en donde se verifica una incidencia del componente capital humano pero no tan importante (se ubican en el escenario III). Y finalmente, tenemos siete organizaciones que presentan una incidencia mayor de C, donde además se destacan dos ADR con una incidencia de C igual a 1⁸⁶.

Gráfico N° XLVIII
Incidencia del Componente Capital Humano respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.



Fuente: Elaboración Propia

Tenemos que destacar aquí que aquellas organizaciones que presentan una baja incidencia del componente se caracterizan por:

⁸⁶ En la gráfica de dispersión las dos ADR de referencia son Ceres y Reconquista que presentan un ratio de 1 en Capital Humano y 0,88 en Capacidad Organizacional. Al ocupar las mismas coordenadas se marcan con un solo punto.

- no disponer de personas en cargos directivos que dispongan de experiencia en otras organizaciones de la sociedad civil,
- presentar un bajo nivel de cobertura de capacitación de sus asociados,
- presentar un bajo nivel de capacitación de su personal interno
- no disponer de estructuras administrativas y técnicas con capacidad de cubrir las demandas respectivas, y
- no disponer de estructuras de gerenciamiento que orienten su accionar.

En el plano del componente **Capital Material y Financiero** identificamos que se consolidan los Escenarios I y IV, destacándose posiciones de organizaciones que presentan una Baja incidencia de C con Baja CO y otras que se encuentran con mejores rendimientos.

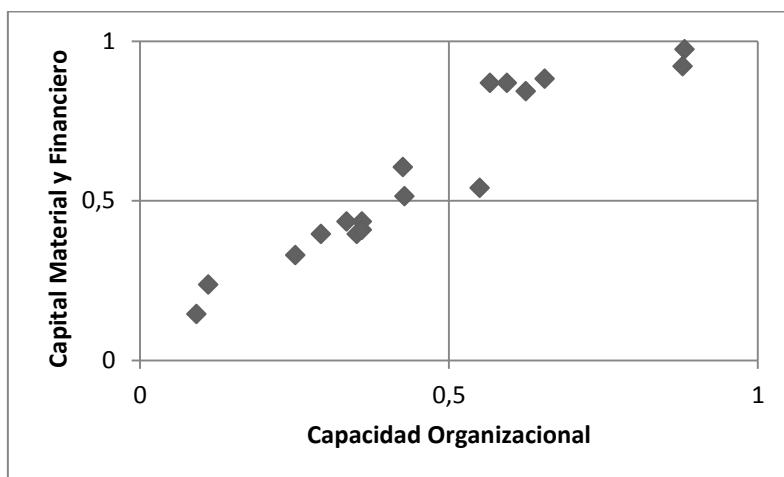
En la gráfica de dispersión encontramos tres organizaciones cercanas a las coordenadas 0,5/0,5 que presentan una incidencia baja de C.

¿Qué lectura podemos efectuar respecto de estos escenarios?

Con relación al Escenario IV, identificamos 6 (seis) organizaciones que presentan una incidencia alta de C/CO. Esto evidencia cierta capacidad de fuego para llevar adelante la gestión organizacional.

Gráfico N° XLIX

Incidencia del Componente Capital Material y Financiero respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.



Fuente: Elaboración Propia

Por su parte, si sumamos las 8 (ocho) ADR que se encuentran en el Escenario I y las 3 (tres) que tienen baja incidencia de C cercanas al punto 0,5/0,5 vemos que casi el 65% de las ADR que componen el panel tiene deficiencias en ambos guarismos.

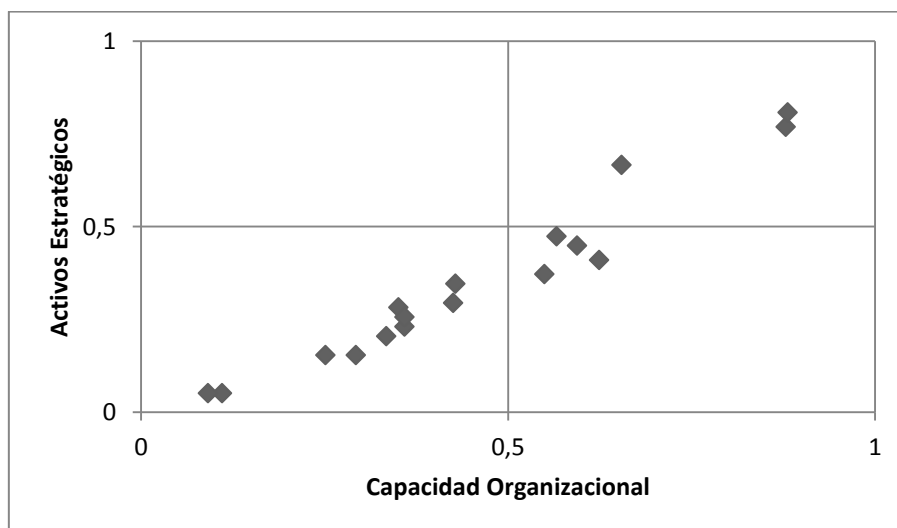
En general son organizaciones que se destacan en que:

- no disponen de recursos físicos propios (ej, bienes inmuebles y muebles)
- presentan falencias importantes respecto del nivel de cumplimiento de requisitos contables (ej, balances que exceden requisitos formales de presentación), hecho que debilita la rendición de cuentas y las posibilidades de acceder a nuevos financiamientos por no disponer de libros contables actualizados.
- disponen de fuentes de ingreso poco diversificadas (ej. cuotas societarias, subsidios públicos), sin ingresos por gestión de créditos y/o proyectos
- disponen de bajos niveles presupuestarios para la gestión operativa anual y bajos niveles de ejecución presupuestaria
- buscan su sostenimiento financiero sin atender los lineamientos del plan estratégico o agenda operativa de la organización

Como veremos a continuación, en los 3 (tres) componentes que restan analizar se reduce sensiblemente la incidencia relativa de los mismos sobre el factor de capacidad organizacional.

Dentro del Componente **Activos Estratégicos** (Gráfico N° L), tenemos que solo 3 (tres) ADR se encuentran en un área óptima (escenario IV), mientras 14 (catorce) organizaciones mantienen rendimientos de C menores a 0,5.

Gráfico N° L
Incidencia del Componente Activos Estratégicos respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.



Fuente: Elaboración Propia

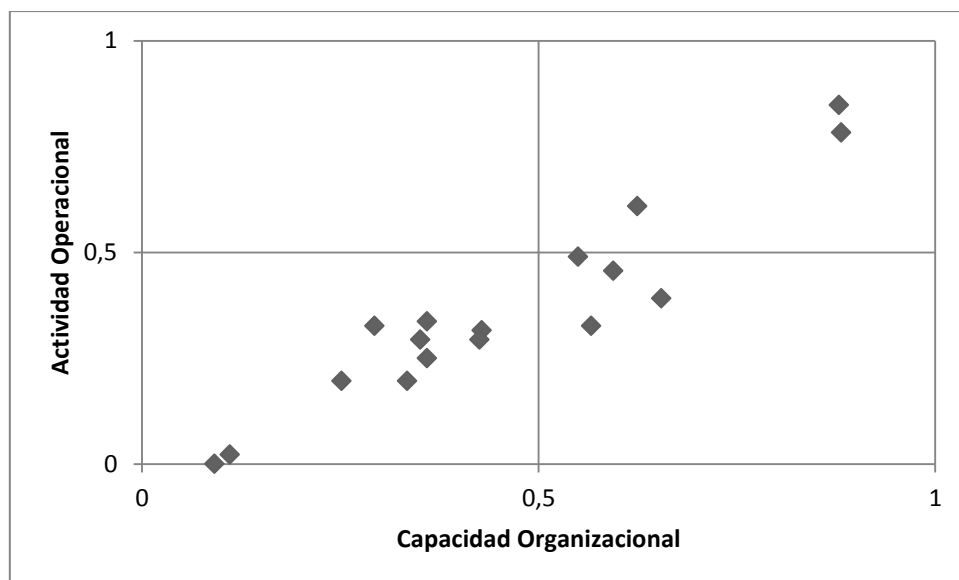
Estos guarismos negativos se explican por la presencia de organizaciones que tienen un bajo direccionamiento estratégico que se traduce en que:

- no disponen de planes estratégicos actualizados y de agendas operativas de actuación,
- manifiestan un bajo nivel de ejecución de los proyectos planificados
- trabajan con proyectos principalmente provenientes de ofertas coyunturales (ej. crisis climáticas, económicas, contactos políticos)
- sus estrategias de apoyo sectorial se encuentran orientadas fuertemente hacia el sector primario con escasa diversificación hacia otros sectores económicos
- los procesos de evaluación de proyectos no son efectuados por personal técnico y
- presentan serias dificultades para realizar procesos de seguimiento y evaluación de los proyectos que financian.

Recuperando ahora el Componente de **Actividad Operacional** (Gráfico N° LI), encontramos que al igual que en el componente anterior 14 (catorce) organizaciones presentan incidencia de C menor a 0,5; al tiempo que 3 (tres) se ubican en áreas de eficiencia y eficacia.

Gráfico N° LI

Incidencia del Componente Actividad Operacional respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.



Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo a la información relevada en este componente, la baja incidencia del C en la matriz de capacidad organizacional se explicaría por:

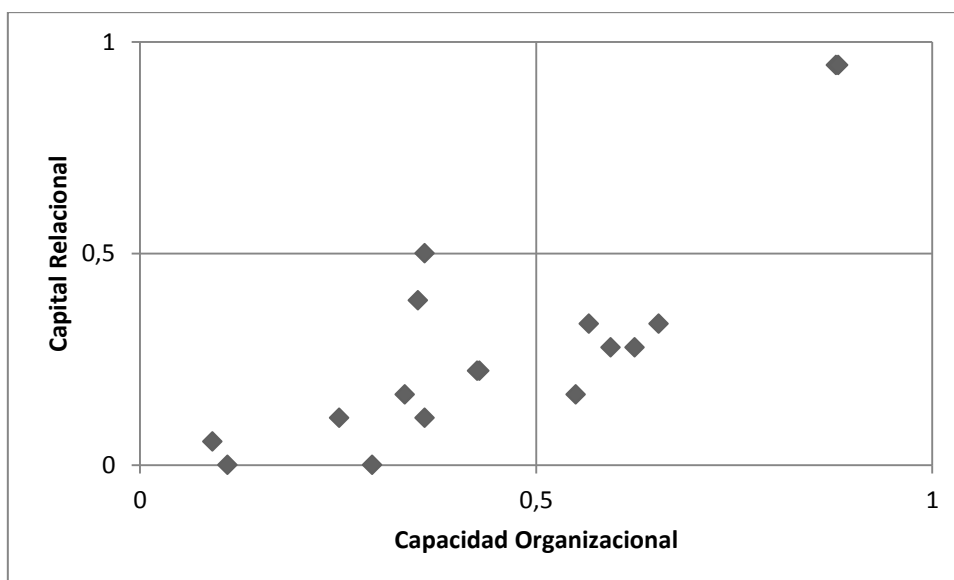
- organizaciones que no tienen altos niveles de implementación de los servicios de apoyo que planifican,
- los servicios más comunes que brindan se reducen a la asistencia para la confección de formularios de presentación de proyectos, pero no desarrollan, o si lo hacen es escasamente, servicios más complejos (ej. asistencia técnica, financiera, etc)
- sus objetivos de intervención son demasiados amplios y se presentan brechas entre lo planteado estatutariamente y las acciones efectivamente generadas en el nivel territorial
- sus estrategias comunicacionales se encuentran poco diversificadas e intermitentes
- sus beneficiarios principales son productores agropecuarios, no teniendo impactos relativos en otras poblaciones objetivo (ej. población en desventaja, microempresas, etc).

Finalmente revisamos el Componente Capital Relacional (Gráfico N° LII).

En este componente el 94,11% (16/17 organizaciones) presentan una incidencia de C/CO menor a 0,5. Este hecho indica que efectivamente las ADR no expresan capacidad de trabajo en red.

Gráfico N° LII

Incidencia del Componente Capital Relacional respecto de la Capacidad Organizacional para el panel de ADR en Santa Fe.



Fuente: Elaboración Propia

A partir de la escasa incidencia de este componente se desprende que:

- las organizaciones no presentan afiliaciones formales con estructuras nacionales, regionales o locales y cuando las tiene, estas relaciones generan pocas dinámicas de trabajo conjunto
- no hay un evidente nivel de compromiso de participación institucional en procesos sociales, económicos y/o políticos (ej. planes estratégicos, planificaciones sectoriales, realización de eventos de promoción del territorio, etc.), y
- las relaciones con los gobiernos locales son débiles, no presentándose mayoritariamente vínculos formalizados y periódicos para el trabajo conjunto.

En el caso de la ADR que presenta un rendimiento diferencial y que se ubica en el área de mayor evidencia y eficacia, se destacan vínculos de trabajo formalizados con organismos técnicos como el INTA e INTI, acuerdo de trabajo conjunto con una Agencia de Desarrollo, vinculaciones con la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Católica de Santa Fe, entre otras organizaciones. También se destaca su participación en procesos locales.

CAPÍTULO VIII

A MODO DE CONCLUSIÓN. PAUTAS PARA UN PROCESO DE DESARROLLO BASADO EN CAPACIDADES ORGANIZACIONALES ESCALADAS Y TERRITORIALIZADAS.

Nuestras conclusiones se presentan en tres planos o cortes analíticos. En un primer corte, generamos un conjunto de reflexiones que extraemos a partir de los resultados obtenidos en la matriz de capacidad organizacional del panel de organizaciones estudiadas. De este modo abordamos las limitaciones internas que tienen las ADR en tanto referencias empíricas del nuevo-regionalismo. Con estos resultados, hacemos un segundo corte en el que exponemos las limitaciones teóricas que tiene la perspectiva nuevo-regionalista, tanto con relación con los procesos de dislocamiento estructural como con aquellos de tipo político-institucional. Finalmente, en nuestro tercer corte intentamos ofrecer una mirada superadora proponiendo reconstruir las capacidades organizacionales de las ADR desde una nueva economía política de escala.

Superando las limitaciones del Nuevo Regionalismo.

Hemos culminado el Capítulo anterior reconociendo que la mayor parte de las ADR santafesinas (exceptuando los casos de las ADR Reconquista y ADR Ceres-Hersilia) presenta un bajo índice de capacidad organizacional. En efecto, se ha verificado que los componentes estudiados en la matriz de análisis propuesta tienen mayoritariamente una incidencia relativa media-baja, razón por la cual no contribuyen positivamente con el rendimiento general de las organizaciones estudiadas.

Esta verificación nos conduce a afirmar que las capacidades organizacionales que efectivamente tienen estos actores a nivel territorial, presentan áreas de ineficiencia e ineficacia para la gestión descentralizada de políticas de desarrollo regional.

Tanto en términos teóricos como prácticos, destacamos que el surgimiento de las ADR ha sido incentivado bajo el supuesto de que podían establecer diferencias a la hora de gestionar procesos de desarrollo localizados. De este modo, se ha confiado que a partir de su accionar era posible movilizar el capital territorial (ej. capital social, capital físico, capital humano, capital material) y entablar procesos de gestión estratégica y operativa,

que inspirados en una fuerte base relacional, pudieran motorizar procesos de cambio en el nivel territorial.

Ahora bien, intentando dejar de lado por un momento este primer corte, la evidencia empírica de este estudio nos indica que, aún con su bajo rendimiento y/o *performance*, las ADR se han instalado efectivamente como una escala de regulación, constituyéndose así en una nueva capa de gobernanza dentro del nivel regional.

Tal como hemos manifestado, la consolidación de estas escalas de gobernanza, que parecieran estar presentándose como temporalmente estables, son una expresión del proceso de dislocamiento estructural que ha revitalizado al espacio regional como un ámbito para revisar los procesos de acumulación/regulación; pero también son indicativas de un tipo de desplazamiento político-institucional que se ha producido desde el estado, que tratando de sostener su capacidad infraestructural (construyendo ámbitos de acumulación y legitimación) refuncionaliza, readapta y reorganiza su poder incentivando el surgimiento de estos actores.

El punto central entonces de este segundo corte es resaltar que la emergencia de estas nuevas institucionalidades pueden ser interpretadas como parte de procesos materialmente constituyentes que se encuentran en armonía con otras transformaciones de alcance global, y que están expresando la rearticulación de la distribución territorial del poder desde una consideración imprescindiblemente más unitaria entre federalismo competitivo y globalización, aún dentro de la cual el Estado seguiría constituyéndose como el punto de condensación y referencia inexcusable para trasvasar/mediar/direccionar/re-direccionar el flujo de intereses y demandas entre diversas escalas espaciales.

De este modo, las ADR no deben ser solamente interpretadas como parte una estrategia política sino también como un agente catalizador en la redefinición de los esquemas socio-regulatorios, por lo que su emergencia constituye una nueva capa escalada de organización institucional que se integra a las existentes en el nivel territorial.

Con el surgimiento de las ADR se pusieron nuevamente en tensión algunos aspectos de las relaciones entre centralización/descentralización.

En efecto, desde la década del '80 la alternativa de la descentralización se venía planteando como una de las variantes para salir de la crisis. Los programas de reforma del estado que se desatan a comienzo de los '90 fueron efectivamente procesos descentralizadores. A partir de ellos se recuperan los conceptos de desburocratización, de privatización y se coloca entre sus objetivos centrales, principalmente, la reducción y "eficientización" del gasto público.

En esencia puede decirse que es una concepción de la descentralización que trata de “liberar” al Estado nacional, en términos de su presencia intervencionista dentro del sistema económico y social.

Bajo esta perspectiva, las políticas llevadas adelante desde principios de los '90, replantearon la intervención estatal a partir de un modelo que transfiere desde el aparato institucional hacia la sociedad, la responsabilidad de producción de “lo social”, reservándose muchas veces el estado las funciones de inspección y control.

Bajo ese cuadro de situación se van generando diversos marcos normativos para trabajar sobre ciertos problemas de coordinación. En esta línea, la referencia nacional de la Ley N° 25.300 que prevé la conformación de la Red de Agencias de Desarrollo Regional, se constituye como un marco de referencia determinante a partir del cual no sólo se va a imprimir sentido normativo sino también contenido valorativo a las políticas públicas vinculadas con la promoción del desarrollo regional. Si la selección de una política significa la elección de una opción entre un conjunto de alternativas de política; las políticas públicas revelan y especifican la puesta en juego de un proyecto de dirección política del Estado y de la sociedad, y en el mismo sentido se constituyen como un proyecto de dirección ideológica acerca de cuáles son los fines que debe perseguir el Estado.

Tomando en consideración estas cuestiones, consideramos que la aparición de la figura de la Red de Agencias para el Desarrollo Regional se convierte en un dato de política relevante en el marco de nuestro estudio en la medida que nos ayuda a comprender ciertas características respecto del rol cambiante del estado, tanto en su dimensión funcional como territorial. Desde esta perspectiva, sostenemos que las ADR pueden ser interpretadas en este marco como un intento de aliviar fallas socio-regulatorias dentro de un régimen estatal de competencia re-escalada (Brenner, 2004), tendencia que se verifica tanto en términos nacionales como a nivel provincial a partir de la fuerte promoción de la Red de Agencias y Asociaciones para el Desarrollo.

Una de las ideas fuerza del proceso de Reforma del Estado en Argentina se ha enfocado a “reinventar” las instituciones del Estado para facilitar procesos políticos que garanticen la eficiencia, responsabilidad (accountability) y participación democrática en el control burocrático gubernamental mediante la reestructuración de ciertos incentivos organizacionales. La delegación y la descentralización se constituyeron como los principales elementos de ésta Reforma del Estado.

De la experiencia provincial puede destacarse que un proceso de desarrollo consecuente y afín a un tipo de federalismo competitivo, supondría haber llegado a un planteo de reordenación territorial de las regiones provinciales.

Si los diagnósticos iniciales que derivaron en la adopción de propuestas de descentralización sostenían la necesidad de establecer este tipo de reformas identificando que a largo plazo había regiones incapaces de competir, también eran incapaces de sobrevivir a largo plazo sin una adecuada rearticulación territorial.

Tal como hemos descrito en este trabajo, esta rearticulación quedó excluida desde un primer momento. Las regiones que fueron delimitándose en cada uno de los espacios provinciales partían de diferentes condiciones de tamaño, población y potencia económica. Esto no lleva a preguntarnos si podrían acaso las regiones apoyar su competencia provincial orientada al mercado procurando atraer capitales y recursos sin disponer de una serie de condiciones que en absoluto estaban garantizadas y que terminaban apoyándose en una situación idealizada de “creatividad”, “innovación” y “aprendizaje recíproco” tal como nos recomienda la lectura nuevo-regionalista.

Hemos descrito que las ADR se despliegan geográficamente en las regiones menos favorecidas (RMF) de la provincia, sitios en donde se presentan escenarios de fuerte asimetría estructural y que en consecuencia se encuentran tensionadas por los procesos de causalidad circular acumulativa que se presentan en las regiones más dinámicas.

Esta situación nos lleva a plantear el tercer corte en nuestras conclusiones que se remiten a reflexionar respecto de si los esfuerzos que se requieren para mejorar las capacidades organizacionales de las ADR alcanzan para revertir los desequilibrios territoriales y generar procesos de desarrollo regional que permitan “ecualizar” el escenario provincial:

Nuestra respuesta negativa contiene varias partes:

- En primer lugar se requiere un enfoque teórico que supere algunas de las restricciones que nos transmite la perspectiva nuevo-regionalista, sobre todo aquellas expresiones que se vinculan con posturas de tipo *evolucionista* y basadas en cierto *consensualismo* desmedido.
- Siguiendo esta consideración, es necesario abordar las realidades regionales a partir de una nueva economía política de escala, por medio de la cual se pueda pasar de esquemas de intervención fuertemente incentivados por un *federalismo competitivo* –escenario actual- hacia nuevos estadios basados o sustentados en principios más próximos a un *federalismo cooperativo*. Bajo esta premisa, y sin negar la existencia de la competencia por los recursos, se podrían desarrollar

formas redistributivas tendientes mejorar las situaciones de disparidad entre las distintas regiones provinciales.

- La plataforma institucional para el desarrollo que presenta la provincia a partir de nivel de cobertura territorial propiciado por Agencias y Asociaciones para el Desarrollo Regional, más la capa de gobernanza que se agrega a partir del proceso de Regionalización del año 2010, debe ser cuidadosamente tenida en cuenta dentro de esta nueva economía política de escala. Más allá de que la evidencia nos ha indicado cierto nivel de identificación territorial para el caso de Asociaciones y Regiones/Nodos, el nuevo esquema regulatorio propuesto desde 2010 ha introducido un nuevo elemento de complejidad para la gestión de las regiones, habilitando espacios de competencia/cooperación que exigen capacidad de gobierno por parte del estado provincial.
- En este registro, la dotación de las ADR como sujetos de desarrollo supone mayores definiciones de largo plazo de índole política (qué rol van a desempeñar como agentes territoriales) e institucional (cómo se vincularán con la agenda estatal, por ej. con las políticas de desarrollo productivo del Ministerio de Producción).
- Seguidamente, las capacidades organizacionales de las ADR debieran fortalecerse ampliando y/o consolidando los equipos de trabajo con objetivos acotados y claros; y, diversificando la estructura de financiamiento actual.
- El reforzamiento de los vínculos ADR-Ministerio-ADR, debiera darse a partir de mayores niveles de rutinización y formalización del funcionamiento organizacional. Este hecho es clave, ya que mejoraría los débiles esquemas de rendición de cuentas que presentan las ADR. Relaciones constantes y sostenidas basadas en una agenda productiva mejorarían y retroalimentarían los principios de gestión para el desarrollo.
- Si bien tenemos que reconocer que a la hora de hacer políticas de desarrollo, los recursos son siempre escasos; el fortalecimiento de las capacidades organizacionales para el establecimiento de objetivos “garantizables” operativa y financieramente y que contengan el mayor nivel de impacto territorial posible en cuanto a capacidad de traccionamiento del empleo y el crecimiento regional, requiere de una articulación mayor entre los actores. Solo por esta vía será posible reducir los esfuerzos que se hacen desde las distintas escalas territoriales por

generar información relevante, hacer un uso eficiente de ésta y finalmente poder instrumentar medidas eficaces y eficientes de intervención. En este sentido, las ADR deben ampliar sus poblaciones objetivo, tratando de brindar una asistencia o nivel de cobertura crecientemente diversificado, reduciendo por esta vía la vulnerabilidad de ciertos sectores sociales y/o productivos.

- Solo bajo estas condiciones de proceso es posible “justificar” el uso de cierta discrecionalidad en el direccionamiento de los recursos, a partir de los cuales se pueda motivar el fortalecimiento de los sistemas productivos territoriales y fortalecer el círculo virtuoso de lo que significa, por ejemplo, reforzar algunos cadenas de valor presentes en ellos.
- Una constante que pudimos relevar en el conjunto de Asociaciones es la univocidad de fuentes de financiamiento, esta situación las coloca en una situación de extrema dependencia de la política del Ministerio de la Producción Provincial de donde provienen casi la totalidad de sus fondos (los provenientes de Nación en la mayoría de los casos, son transferidos con la mediación del gobierno provincial), de este modo la “autonomía formal” de que gozan las ADR es reemplazada por el primado de un comportamiento “pasivo” y “expectante”.
- El bajo nivel de capacidad alcanzado demuestra que hasta el momento las ADR están lejos de alcanzar un rendimiento diferencial en el nivel territorial. Efectivamente las ADR han incrementado el stock institucional de los territorios pero han agregado un nivel de complejidad a la gestión territorial. Cuando se interpretan las ADR en el marco de los parámetros de selectividad espacial del estado, se acuerda en que este sigue reteniendo en términos escalares un alto nivel de centralización y en términos territoriales los *linkeos* con las ADR son *customizados* (ej. fondeos en situaciones de emergencia, fondeos selectivos con actores de buena relación política, etc)

En síntesis, la provincia pareciera disponer de un número importante de instituciones que pueden ser puestas al servicio de una estrategia de desarrollo. Las capacidades de estos actores necesitan ser fortalecidas, pero esto debe hacer en el marco de una nueva economía política de escala no fragmentaria, liderada por el estado provincial en donde este recomponga su actuación recuperando aspectos más propios de un federalismo cooperativo y marcando el rol que estos organismos deben desempeñar en el ámbito territorial. Solo si se alcanzara este escenario, y en función del bajo rendimiento que

presentan, las ADR dejarían de estar expresándose más como un mecanismo de resolución de tendencias de crisis a través de la escala regional.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, vol 91, N°5, 1369-1401.
- Adelman, I. (2001). Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones de política. En G. Meier, & J. E. Stiglitz, *Fronteras de la Economía del Desarrollo* (págs. 91-136). Bogotá: Alfaomega Grupo Editor SA de CV.
- Amin, A. (1999). An institutional perspective on regional development. *International Journal of Urban and Regional Research* N°23, Issue 2, 365-378.
- Amin, A. (2008). Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. En V. R. Fernández, A. Amin, & J. Vigil, *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. (págs. 101-120). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Amin, A., & Thrift, N. (1994). Living in the global. En A. Amin, & N. Thrift, *Globalization, institutions and regional development in Europe* (págs. 1-22). Oxford: Oxford University Press.
- Arrow, K. (1962). The economic implications of learning by doing. *The Review of Economic Studies*, Vol 29 ,Issue 3, 155-173.
- Aydalot, P. (1986). *Millieux innovateurs en Europe*. Paris: GREMI.
- Azpiazu, D., & Schorr, M. (2004). Los impactos regresivos de las privatizaciones en la Argentina: ¿errores de diseño o funcionalidad frente a los intereses del poder económico? En R. Boyer, & J. C. Neffa, *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*. (págs. 263-290). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Bagnasco, A. (1988). *La costruzione sociale del mercato: Studi sullo sviluppo della piccola impresa*. Bologna: Il Mulino.
- Baruj, G. (2010). *Casos de Estudio en Argentina: a) La Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba y b) Agencia para el Desarrollo Económico de Neuquén*. . Buenos Aires: Documeto de Trabajo.
- Becatini, G., & Rullani, E. (1993). Sistema locale e mercato globale. *Economia e Politica Industriale*, 80: 25-40.
- Becattini, G. (1989). Riflessione sul distretto industriale marshalliano come concetto. *Stato e mercato*, n. 25, 111-128.

- Beccaria, L. (2004). Reformas estructurales, convertibilidad y mercado de trabajo. En R. Boyer, Neffa, & J.C., *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*. (págs. 151-173). Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Beccaria, L. (2004). Reformas estructurales, convertibilidad y mercado de trabajo. En R. Boyer, & J. Neffa, *La economía argentina y sus crisis (1976-2001), visiones institucionalistas y regulacionistas*. (págs. 151-174). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Blakely, E., & Leigh, N. (2010). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice. 4th Edition*. Washington D.C.: Sage.
- Boisier, S. (2000). *Conversaciones sociales y desarrollo regional*. Talca: Editorial Universidad de Talca.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL N° 86*, 47-62.
- Borts, G., & Stein, J. (1964). *Economic growth in a free market*. New York: Columbia University Press.
- Boudeville, J. R. (1961). *Les espaces économiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Boyer, R. (1990). *Regulation Theory: An introduction*. New York: Oxford University Press.
- Boyer, R. (2007). *Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*. . Buenos Aires: 1era Edición en Castellano. CEIL-PIETTE-CONICET / Miño y Dávila Editores.
- Boyer, R., & Drache, D. (1996). *States against markets: the limits of globalization*. London : Routledge.
- Braun, O., & Joy, L. (1968). A model of economic stagnation- A case study of the Argentine economy. *The Economic Journal*, vol.78, núm. 312.
- Brenner, N. (2004). *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. New York: Oxford University Press.
- Bresser Pereira, L. C. (2008). La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. En C. H. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (págs. 263-298). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros .
- Bresser-Pereira, L. C., & Cunill Grau, N. (1998). Entre el estado y el mercado: lo público no estatal. En L. Bresser-Pereira, & N. Cunil Grau, *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado* (págs. 25-56). Buenos Aires: CLAD/Paidós.

- Brusco, S. (1982). The Emilian model: Productive decentralisation and social integration. *Cambridge Journal of Economics*, N°6.
- Buchanan, J. (1975). *The limits of liberty. Between Anarchy and leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Buchanan, J. (1986). *Liberty, market and state: political economy in the 1980s*. Brighton (Sussex): Harvester Press.
- Buchanan, J. (1995). Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional form. *Publius*, 25 , 19-27.
- Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, vol 15, nro. 59.
- Cao, H., & Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista eure* (Vol. XXXII, N°95), 95-111.
- Castells, M. (1996). *The Rise of Network Society, The information Age: Economy, Society and Culture Vol 1*. Oxford, UK: Blackwell.
- Cavarozzi, M. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel .
- CFI. (2010). *Programa de Fortalecimiento de Asociaciones para el Desarrollo Regional de la provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Christaller, W. (1933). *Die zentralen Orte in Suddeutschland*. (1966 ed.). (C. W. Baskin, Trad.) Jena: Gustav Fischer.
- Clark, G., Huxley, J., & Mountford, D. (2010). *Organising Local Economic Development. The Role of Development Agencies and Companies*. Paris: OECD/LEED.
- Colletis, G., & Pecqueur, B. (1995). Role des politiques technologiques dans la creation de ressources spécifiques et avantages dynamiques de localisation. En A. Rallet, & A. Torre, *Economie instrielle et économie spatiale*. París: Económica.
- Cooke, P., & Leydesdorff, L. (2004). *University of Amsterdam*. Recuperado el 16 de Marzo de 2010, de http://users.fmg.uva.nl/lleydesdorff/constructed_advantaje/jtt2004.pdf
- Cooke, P., & Morgan, K. (1994). Growth regions under duress: renewal strategies in Baden-Wurtemberg and Emilia Romagna. En A. Amin, & N. (. Thrift, *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe* (págs. 91-117). Oxford: Oxford University Press.

- Cotorruelo Menta, R. (2001). Aspectos estratégicos del desarrollo local. En A. Vázquez Barquero, & O. (. Madoery, *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (págs. 99-126). Rosario: Homo Sapiens Editores.
- Danson, M., Halkier, H., & Damborg, C. (1998). Regional Development Agencies in Europe: An introduction and framework for analysis. En H. Halkier, M. Danson, & C. Damborg, *Regional Development Agencies in Europe, no 21* (págs. 13-25). London: Jessica Kingsley Publishers, Ltd.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review, Vol. 48 Issue 2*, 147-160.
- Domar, E. (1947). Expansion and employment. *American Economic Review* 37, 34-55.
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation: Conceptos, Evidence and Implications. *Academy of Management Review* 20, (1), 65-91.
- Donato, V. (2010). *Informe Regional Industria Manufacturera año 2009*. . Santa Fe: Observatorio PyME. Bononiae Libris.
- Esping Andersen, G. (1996). Después de la edad de oro: el futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial. *Desarrollo Económico. N° 142, Vol, 36.*, 523-553.
- Esteso, R. (1989). Descentralización político-administrativa: obstáculos al proceso descentralizador en el caso argentino. En A. Rofman, & E. Laurelli, *Descentralización del Estado* (págs. 223-240). Buenos Aires: CEUR. Fundación Ebert.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix- University-Industry-Government relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development. *EASST Review N°14*, 14-19.
- EURADA. (3 de February de 1999). EURADA. Recuperado el 7 de Julio de 2014, de European Association of Regional Development Agencies: <http://www.eurada.org/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDA.pdf>
- Evans, P. (1997). The eclipse of the state? *World Politics*, 50: 62-87.
- Fernández, O. (15 de Agosto de 2011). Descripción del Programa Municipios Productivos. (R. Médici, Entrevistador)
- Fernández, V. R. (2001). *Estrategia de Desarrollo y transformación estatal. Buscando el estado bajo el capitalismo global*. Santa Fe: Centro de Publicaciones. Universidad Nacional del Litoral.

- Fernandez, V., Amin, A., & Vigil, J. I. (2008). Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración. En V. R. Fernández, A. Amin, & J. I. Vigil, *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. (págs. 19-61). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*,. Boston: Pitman.
- Friedman, D. (1988). *The Misunderstood Miracle: Industrial development and Political Change in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Gatto, F., & Cetrángolo, O. (2004). *Marcos regulatorios y políticas de incentivos, apoyo financiero y no financiero a Pequeñas y Medianas Empresas*. Buenos Aires: Documento de Proyecto CEPAL. / Oficina Buenos Aires.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Planeta.
- Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Granovetter, M. (1983). Revisited, The Strenght of Weak Ties: A Network Theory. *Sociological Theory*, Vol 1, 201-233.
- Guiddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity.
- Guy Peters, B. (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa SA.
- Hall, P., & Hubbard, P. (1998). *The enterpreneurial City: Geographies of politics, Regime and Representation*. London : Wiley.
- Hall, P., & Markusen, A. (1985). *Silicon Landscapes*. Boston: Allen and Uwin.
- Hard, M., & Negri, A. (2000). *Empire*. Harvard University Press.
- Harrod, R. (1948). *Towards a dynamic economics*. Londres: Mcmillan.
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. London: Blackwell.
- Harvey, D. (1997). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Malden: Wiley-Blackwell.

- Hayek, F. (1982). *Law, legislation and Liberty, vol III. The political order of a society of free men*. Chicago: University of Chicago Press.
- Helmsing, B. (1999). Teorías de desarrollo industrial y políticas de segunda y tercera generación. *Revista eure (Vol. XXV, N° 75)*, Santiago de Chile, pp.5-39.
- Hirschman, A. O. (1969). *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*. México, DF: Siglo XXI Editore, S.A.
- Hodgson, G. (1999). *Economics and utopia. Why the learning economy is not the end of history*. New York: Routledge.
- Hollingsworth, J. R. (1998). New perspectives on spatial dimensions of economic coordination: tensions between globalization and social systems of production. *Review of International Political Economy*, 5/3: 482-507.
- Hollingsworth, J. R., & Boyer, R. (1997). *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollingsworth, R. J., Müller, K. H., & Hollingsworth, E. J. (2005). *Advancing Socio-economics. An institutionalist Perspective*. Lanham; Maryland: Rowman and Littlefield.
- ILS-LEDA. (10 de marzo de 2003). *International Links and Services for Local Economic Development Agencies*. Recuperado el 3 de julio de 2014, de <http://www.ilsleda.org/leda/>
- Instituto Provincial de Estadística y Censos. (2011). *Evolución de la población en los últimos cincuenta años. Provincia de Santa Fe. Período 1960-2011*. Santa Fe: IPEC.
- Jessop, B. (2002). *The Future of Capitalist State*. London: Polity.
- Johannisson, B. (1985). *Business and Local Community: Swedish Experiences in Bottom-up Planning for Local Industrial Development*. Östersund: Östersund College.
- Johnston, J. (1998). Managerialism and Strategic Management: A Guided or Misguided Approach to Public Sector Reform. En J. (. Halligan, *Public Service Reform* (págs. 195-218). Canberra: Centre for Research in Public Management.
- Jones, M. (2008). El surgimiento del estado regional en la gobernanza económica. En V. Fernández, A. Amin, & J. Vigil, *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana* (págs. 183-218). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Kantis, H., Federico, J., & Baruj, G. (2009). Una Década de Políticas de Apoyo a las PyMEs en Argentina: Una Mirada Evolutiva. *Documento de Proyecto -BID. Inédito*.

- Kasper, W. (1994). High on the reforma agenda: Competitive federalism. *Policy, Spring*, 10-14.
- Kayasü, S. (2006). Institutional Implications of Regional Development Agencies in Turkey: An Evaluation of the Integrative Forces of Legal and Institutional Frameworks. *42nd ISOCARP Congress (International Society of City and Regional Planners)* (págs. 1-10). Istanbul: ISOCARP.
- Lechner, N. (1993). Los nuevos perfiles de la política: un bosquejo. *Nueva Sociedad. N° 130*, 32-43.
- Lefebvre, H. (1977). *De L'État, iii. Le mode de production étatique*. Paris: Union Générale d'Éditions.
- Lewis, W. A. (1952). *The principles of economic Planning*. Londres: Allen and Unwin.
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. 22*, 139-91.
- Lo Vuolo, R., & Barbeito, A. (1993). *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. . Buenos Aires: CIEPP. Miño y Dávila.
- Locke, J. (2010). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Madrid: Tecnos.
- Lösch, A. (1940). *Die Raeumliche Ordnung der Wirtschaft* (Second Edition ed.). (W. Stolper, & E. W.H., Trads.) Jena: Fischer.
- Lovering, J. (1999). Theory led by policy. The inadequacies of the new regionalism. *International Journal of Urban and Regional Research, N°23 Issue 2*, 379-395.
- Lowe, C. U. (1982). The Triple Helix- NIH, industry and the academic world. *THE Yale Journal of Biology and Medicine*, 55, 239-246.
- Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- Lundvall, B. (1992). *Narional Innovation Systems: towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter.
- Madisson, A. (19 de Noviembre de 2003). *University of Groningen*. Recuperado el 1 de Noviembre de 2014, de <https://www.scribd.com/doc/233232161/Historical-Statistics-for-the-World-Economy-1-2003-AD>
- MAGIC. (1997). *Proyecto Municipios Productivos*. Santa Fe: Consejo Federal de Inversiones.

- Mann, M. (1988). The autonomus power of the state: its origins, mechanisms and results. En M. Mann, *States, War and Capitalism* (págs. 1-32). Cambridge, Mass: Blackwell.
- Mann, M. (1993). *The sources of social power, ii. The Rises of Classes and Nation States*. New York: Cambridge University Press.
- Markusen, A. (1999). Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies. *Regional Studies* N°33, 869-84.
- Martin, R., & Sunley, P. (1997). The post-Keynesian state and the space economy. En R. Lee, & J. Wills, *Geographies of Economies*. (págs. 278-89). London: Arnold.
- Martin, R., & Sunley, P. (2003). Deconstructing cluster: chaotic concept of policy panacea? *Journal of Economic Geography*, vol 3, núm. 1, 173-184.
- Mattos, C. A. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. . En A. I. Geraiges de Lemos, M. L. Silveira, & M. Arroyo, *América Latina: ciudades, campo e turismo* (págs. 41-73). San Pablo: CLACSO.
- Mayntz, R. (2007). *The Architecture of Multi-level Governance of Economic Sectors*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Mc Leod, G. (2008). El replanteo del nuevo regionalismo: globalización y la nueva versión del espacio económico político. En V. R. Fernández, A. Amin, & J. A. Vigil, *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana* (págs. 147-182). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Meier, G. (2001). La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva. En G. Meier, & J. Stiglitz, *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva* (págs. 1-44). Bogotá: Alfaomega Grupo Editor, SA de CV.
- Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, S. d. (2012). *Regionalización y Descentralización*. Rafaela: Plan Estratégico Provincial.
- Ministerio de Planificación, I. P. (2008). *Plan Estratégico Territorial*. Buenos Aires.
- Ministerio de Producción. (2007). *Documento de trabajo Programa Municipios Productivos*. Santa Fe.
- Ministerio de Producción. (2009). *Estrategia Provincial para las cadenas de valor de base agropecuaria*. Santa Fe.
- Miotti, L., & Quenan, C. (2004). Análisis de las grandes crisis estructurales: el caso de la Argentina. En R. Boyer, & J. C. Neffa, *La economía argentina y sus crisis*

- (1976-2001: *visiones institucionalistas y regulacionistas*. (págs. 86-101). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Mitchell, R., Agle, B., & Wood, D. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review* 22 (4), 853-886.
- Moncayo, E. (2004). El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica. *Revista EURE* (Vol. XXX, N° 90), 7-26.
- Myrdal, G. (1954). *The political element in the development of economic theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Myrdal, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Mexico : Fondo de Cultura Económica.
- Neffa, J. C. (1998). *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Neffa, J. C. (2003). *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*. . Buenos Aires: Grupo Editorial Lumen.
- Nelson, R. (1994). *National Innovation Systems. A comparative analysis*. . New York/Oxford: Oxford University Press.
- Nochteff, H., & Aspiazu, D. (1994). *El desarrollo ausente*. Buenos Aires: Editorial Norma / Flacso.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. NY: Oxford University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nozick. (s.f.).
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- OCDE. (2010). *OECD Innovation Policy Platform*. Recuperado el 30 de Setiembre de 2013, de www.oecd.org/innovation/policyplatform
- OECD. (2006). *Reshaping a local economy through a Development Agency: the case of Laganside Coprporation, Belfast*. Paris: OECD Publications.
- OECD. (2010). *"Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies" A Review*. Paris: OECD.
- Ohmae, K. (1995). *The end of nation-state: the rise of regional economies*. New York: Simon and Schuster, Inc.

- Ohmae, K. (1995). *The end of the nation state*. London: Harper Collins.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison-Wesley.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin.
- Osborne, S. (17 de Mayo de 1999). *Joseph Rowntree Foundation*. Recuperado el 7 de 07 de 2014, de <http://www.jrf.org.uk/publications/role-local-development-agencies>
- Ospina, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Lisboa: CLAD.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*. N° 160- Marzo/Abril , 81-100.
- Paasi, A. (2011). A border theory: an unattainable dream or a realistic aim for border scholars? En D. Wastl-Walter, *A Research Companion to Border Studies* (págs. 11-31). London : Ashgate.
- Peck, J. (2002). Political economies of scale: fast policy, interscalar relations and neoliberal workfare. *Economic Geography*, 78/3- (July), 332-360.
- Peck, J., & Tickell, A. (1994). Searching for a new institutional fix. En A. Amin, *Post-fordism: A reader* (págs. 280-315). Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Perroux, F. (1955). Note sur la notion de poles de croissance. . *Economic Appliquee*, 1 & 2, 307-320.
- Piore, M., & Sabel, C. (1990). *La segunda ruptura industrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Polanyi, K. (1968). The Economy as Instituted Process. En E. LeClair, & H. Schneider, *Economic Anthropology* (pág. 122). New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Polanyi, K. (1977). *The Livelihood of Man*. New York: H.W. Pearson / Academic Press.
- Polanyi, M. (1967). *The tacit dimension*. New York: Anchor Books.
- Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- Porter, M. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review* (November-December), 77-90.
- Porto, A. (1975). Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo. *Desarrollo Económico*, N° 59.

- Porto, A. (1975). Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo. *Desarrollo Económico*, Vol 15, N° 59, Oct-Dic.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nwe York: Simon and Schusters Paperback.
- Putnam, R., Leornardi, R., & Nanetti, R. (1993). *Making democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*. NJ: Princeton University Press.
- Puy Fraga, P., & Corona Ramón, J. F. (1998). *Dialnet*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2014, de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3087181>
- Rabelloti, R. (1998). The internal heterogeneity in industrial districts in Italy, Brazil and Mexico. *Small Business Economics* 10 (3), 243-262.
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2003). *Institutions Rule: The primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. Washington , D.C.: IMF, Working Paper, N°02/189.
- Romer, P. (1986). Increasing returns in the long run growth. *Journal of Political Economy* 94 (5, octubre), 1002-37.
- Romer, P. (1990). Endogenous technical change. *Journal of Political Economy* 98, 71-102.
- Romer, P. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives* 8 , 3-22.
- Rosenberg, N. (1982). *Inside the black box: technology and economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). The problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *The economic journal* Vol. 53, 202-211.
- Rostow, W. W. (1960). *The stages of economic growth: a non communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sábato, J., & Botana, N. (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración*, N° 3. Buenos Aires.
- Sábato, J., & Mackenzie, M. (1982). *La producción de tecnología. Autónoma o transnacional*. México: Editorial Nueva Imagen.
- Santos, M. (1995). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: oikos-tau.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Madrid: Ariel.
- Sassen, S. (1996). *Losing control? Sovereignty in an Age of Globalization*. . New York: Columbia University Press.

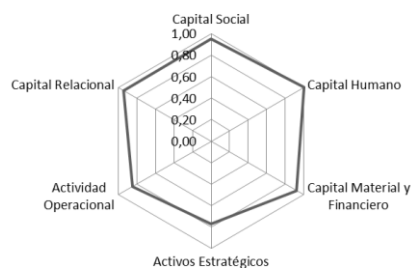
- Schmitz, H. (1992). Industrial districts: model and reality in Baden-Wurtemberg, Germany. En F. Pyke, & W. (. Segenberger, *Industrial districts and local economic regeneration*, (págs. 87-121). Ginebra: IILS.
- Schmitz, H. (1995). Small Shoemakers and Fordist Giants: Tales of a Supercluster. *World Development*, vol 23, núm 1., 9-28.
- Schmitz, H. (1999). Global Competition and Local Cooperation: Success and Failure in the Sinos Valley, Brazil. *World Development*, vol. 27, núm. 9, 1627-1650.
- Schvarzer, J. (1978). Estrategia industrial y grandes empresas. El caso argentino. *Desarrollo Económico*, vol 18, N° 71 .
- Scott, A. J. (1988). *New industrial spaces: Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe*. Pion Ltd.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A sociological Interpretation*. Evanston, IL: Row, Peterson and Company.
- Solow, R. M. (1957). Technical change and the aggregate production function. *Review of economics and statistics* N° 39, 312-20.
- Stinchcombe, A. L. (1965). Social structure and organization. En J. March, *Handbook of Organizations* (págs. 142-193). Chicago: Rand Mc Nally.
- Storper, M. (1995). The resurgence of Regional Economic, Ten Year Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies. *European Urban and Regional Studies*, 2 (3), 191-221.
- Storper, M. (1997). *The Regional World*. New York: Guilford Press.
- Streeck, W. (1997). Public power beyond the nation-state: the case of the European Community. En R. Boyer, & D. Drache, *States against markets. The limits of globalization*. London: Routledge.
- Streeck, W. (1997). Public power beyond the nation-state: the case of the European Community. En R. Boyer, & D. Drache, *States against markets. The limits of globalization* (págs. 225-237). Londres: Routledge.
- Swyngedouw, E. (1997). Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. En K. Cox, *Spaces of Globalization* (págs. 137-66). New York: Guilford.
- Tocqueville, A. (1996). *La democracia en America (1ª edición en frances 1835)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez Barquero, A. (2002). ¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno? En G. Becattini, M. Costa Campí, & J. Trullén, *Desarrollo Local: Teorías y Estrategias* (págs. 83-106). Madrid: Editorial Civitas.

- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, núm. 11, 183-210.
- Vázquez-Barquero, A. (1999). *Desarrollo, Redes e Innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE (Santiago)*, 47-65.
- Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Veltz, P. (1997). The dynamics of production systems, territories and cities. En F. Moulaert, & A. Scott, *Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21st Century* (págs. 78-98). London: Pinter.
- Vernon, R. (1966). International investment and international trade in the product cycle. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 80, nro. 2, 190-207.
- Villanova, G. (2005). *Diagnóstico de situación de pequeños productores agropecuarios, trabajadores transitorios y grupos rurales vulnerables de la Provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER.
- Villanueva, J. (1964). Problemas de industrialización con restricciones en el Sector Externo. *Desarrollo Económico*, Vol 4, N° 14.
- Viner, J. (1953). *International trade and economic development*. Oxford: The Clarendon Press.
- Yoguel, G. (1998). El ajuste empresarial frente a la apertura: la heterogeneidad de las respuestas de las Pymes. *Desarrollo Económico*, 177-198.
- Yuill, D. (1982). *Regional Development Agencies in Europe*. Aldershot: Gower.

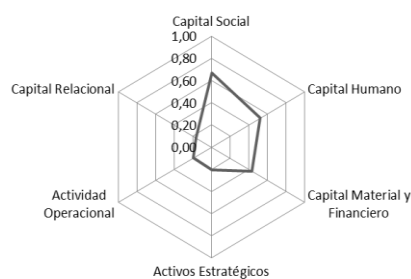
ANEXOS

RENDIMIENTO DE COMPONENTES DE LA MATRIZ DE CAPACIDAD ORGANIZACIONAL SEGÚN ADR Y REPRESENTACIÓN RADIAL DE CAPACIDAD.

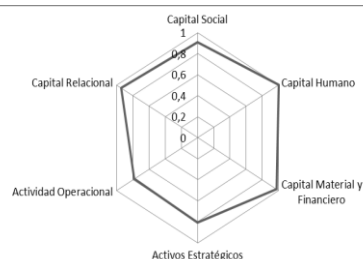
Ceres	
Capital Social	0,95
Capital Humano	1
Capital Material y Financiero	0,92
Activos Estratégicos	0,77
Actividad Operacional	0,85
Capital Relacional	0,94



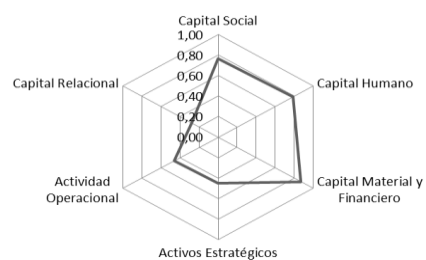
Interdistrital	
Capital Social	0,67
Capital Humano	0,53
Capital Material y Financiero	0,43
Activos Estratégicos	0,21
Actividad Operacional	0,20
Capital Relacional	0,17



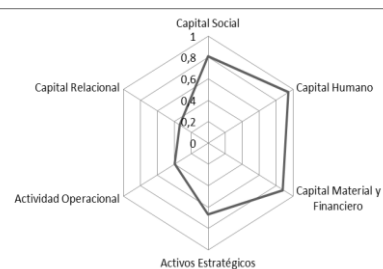
Reconquista	
Capital Social	0,9047619
Capital Humano	1
Capital Material y Financiero	0,97368421
Activos Estratégicos	0,80769231
Actividad Operacional	0,7826087
Capital Relacional	0,94444444



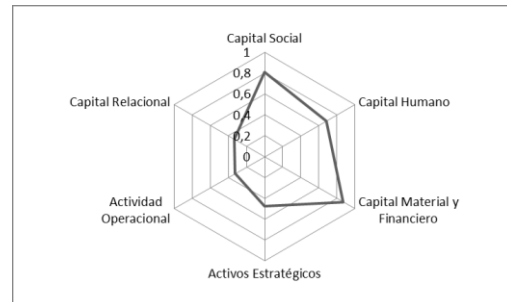
San Cristóbal	
Capital Social	0,76
Capital Humano	0,79
Capital Material y Financiero	0,87
Activos Estratégicos	0,45
Actividad Operacional	0,46
Capital Relacional	0,28



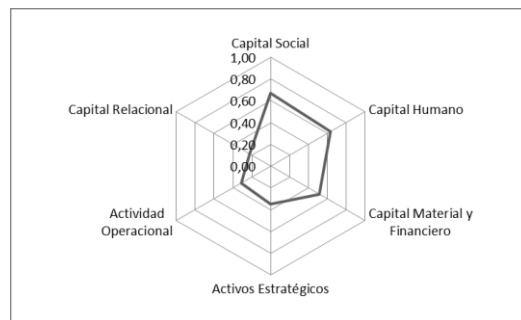
9 de Julio	
Capital Social	0,80952381
Capital Humano	0,94736842
Capital Material y Financiero	0,88157895
Activos Estratégicos	0,66666667
Actividad Operacional	0,39130435
Capital Relacional	0,33333333



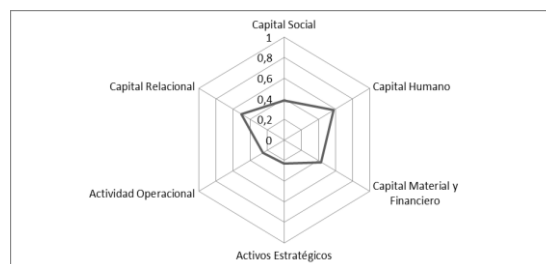
ADR San Guillermo	
Capital Social	0,80952381
Capital Humano	0,684210526
Capital Material y Financiero	0,868421053
Activos Estratégicos	0,474358974
Actividad Operacional	0,326086957
Capital Relacional	0,333333333



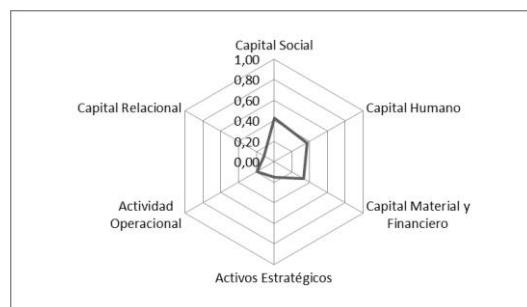
Villa Trinidad	
Capital Social	0,67
Capital Humano	0,63
Capital Material y Financiero	0,51
Activos Estratégicos	0,35
Actividad Operacional	0,32
Capital Relacional	0,22



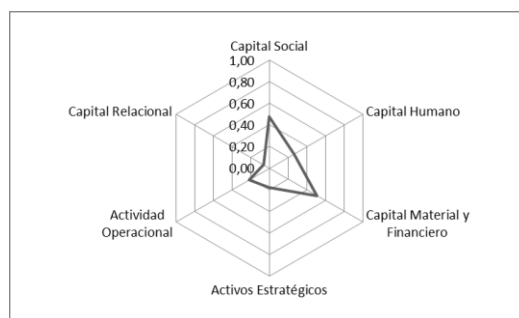
San Javier	
Capital Social	0,38095238
Capital Humano	0,57894737
Capital Material y Financiero	0,43421053
Activos Estratégicos	0,23076923
Actividad Operacional	0,25
Capital Relacional	0,5



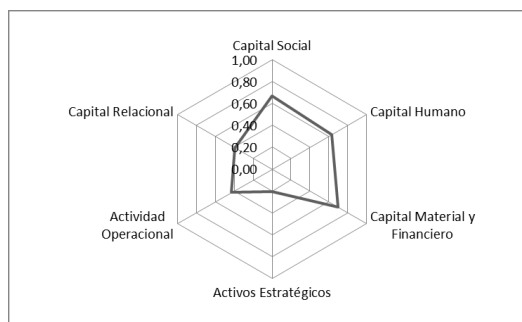
Garay	
Capital Social	0,43
Capital Humano	0,37
Capital Material y Financiero	0,33
Activos Estratégicos	0,15
Actividad Operacional	0,20
Capital Relacional	0,11



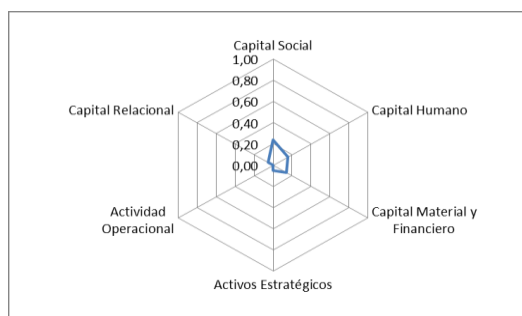
Norte San Justo	
Capital Social	0,48
Capital Humano	0,26
Capital Material y Financiero	0,51
Activos Estratégicos	0,18
Actividad Operacional	0,22
Capital Relacional	0,06



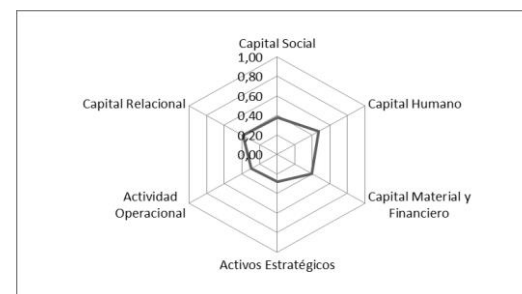
ADR Norte La Capital	
Capital Social	0,67
Capital Humano	0,63
Capital Material y Financiero	0,7
Activos Estratégicos	0,21
Actividad Operacional	0,43
Capital Relacional	0,39



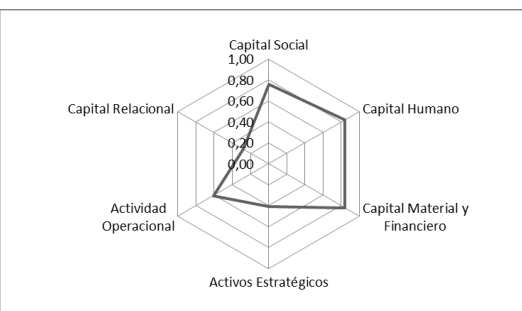
ADR San Martín	
Capital Social	0,24
Capital Humano	0,16
Capital Material y Financiero	0,14
Activos Estratégicos	0,05
Actividad Operacional	0
Capital Relacional	0,06



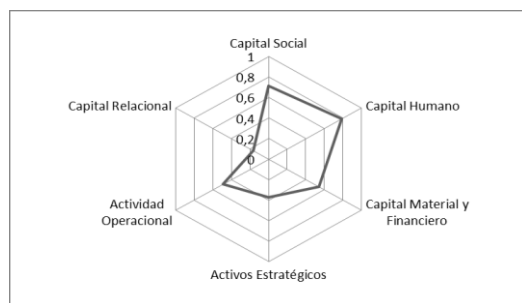
Belgrano	
Capital Social	0,38
Capital Humano	0,47
Capital Material y Financiero	0,39
Activos Estratégicos	0,28
Actividad Operacional	0,29
Capital Relacional	0,39



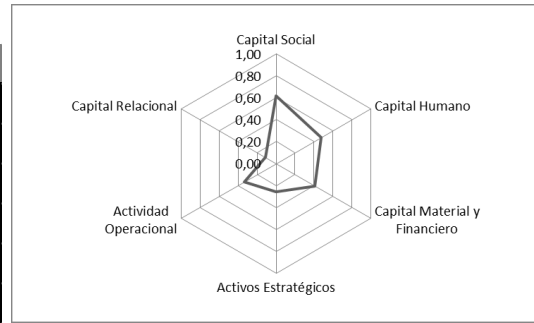
Vera	
Capital Social	0,76
Capital Humano	0,84
Capital Material y Financiero	0,84
Activos Estratégicos	0,41
Actividad Operacional	0,61
Capital Relacional	0,28



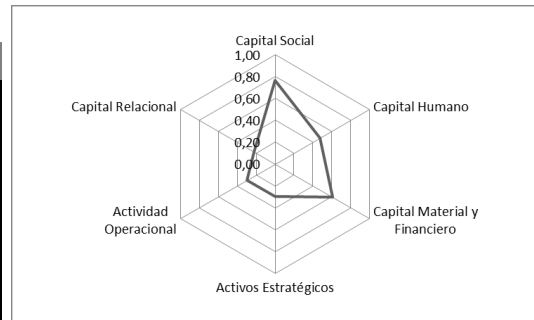
Las Colonias	
Capital Social	0,71
Capital Humano	0,79
Capital Material y Financiero	0,54
Activos Estratégicos	0,37
Actividad Operacional	0,49
Capital Relacional	0,17



ACREDEMA	
Capital Social	0,62
Capital Humano	0,47
Capital Material y Financiero	0,41
Activos Estratégicos	0,26
Actividad Operacional	0,34
Capital Relacional	0,11



Castellanos	
Capital Social	0,76
Capital Humano	0,47
Capital Material y Financiero	0,61
Activos Estratégicos	0,29
Actividad Operacional	0,29
Capital Relacional	0,22



ANEXO II

CUADRO DE ETAPAS DEL PROGRAMA MUNICIPIOS PRODUCTIVOS

AÑO	ETAPA
1996	PRIMERA ETAPA <ul style="list-style-type: none">• Descentralizar la política productiva• Estimular la creación de Secretarías de la Producción• Capacitación de los Secretarios• Relevamiento del Sector Productivo (trabajo de campo)
1997	SEGUNDA ETAPA <ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento de las Comunas creando áreas de la Producción y capacitación de los representantes.• Asistencia técnica a los Municipios.• Encuentros regionales• Relevamiento del sector productivo (análisis de datos y elaboración de informes)• Encuentros Provinciales
1998	TERCERA ETAPA <ul style="list-style-type: none">• Internacionalización de los Municipios y empresas de la Provincia.• Integración de las Comunas al Programa• Seminarios de capacitación a empresarios y diferentes actores locales.• Desarrollo de una red de información.
1999	CUARTA ETAPA <ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento de las comunas• Incorporación de entidades intermedias• Trabajos sectoriales• Consolidación de una red de información

Fuente: Ministerio de Producción. Dirección Provincial de Desarrollo Regional y Local. Año 2009.